

PhD értekezés

dr. Belényesi Pál LL.M.

DEBRECEN

2013

Debreceni Egyetem

Marton Géza Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola

dr. Belényesi Pál LL.M.

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

A doktori iskola vezetője: Prof. Dr. Szabó Béla CsC egyetemi tanár

A doktori program címe: Az állam és a jog változásai Közép- és Kelet-Európában

Tudományos vezető: Prof. Dr. Fodor László egyetemi tanár

Debrecen

2013

Témavezetői ajánlás dr. Belényesi Pál: *A vízszolgáltatások hatékonyságának javítása a Vízketirányelv rendelkezései és a szennyező fizet elvének tükrében* c. PhD-értekezéséhez

A vízgazdálkodás illetve vízvédelem szabályozásának jogtudományi kérdései napjainkban minden korábbinál időszerűbbnek mutatkoznak. A vízügyi keretirányelv, az ivóvízre és a települési szennyvízkezelésre vonatkozó irányelvek tagállami implementációjának (hazai és külföldi) nehézségei, a lejáró derogációk, az általános környezetjogi elvek érvényesülésének hiányosságai, a vízhez való joggal kapcsolatos nemzetközi jogi dokumentumok és egyéb nemzetközi vízvédelmi kezdeményezések, az ugyancsak sürgető feladatként felmerülő klímavédelemmel és az energiapolitikával való szoros összefüggés, a 2012-ben hatályba lépett Alaptörvény vízügyi elkötelezettsége, a 2013-ban rendezendő Budapesti Víz Világtalálkozó, stb. mind-mind jelzik ezt. Monografikus szintű feldolgozásukra az előző, bő egy éven belül immár a harmadik kísérlet eredményei látnak napvilágot jelen disszertációban. Az ilyen értelemben vett szakirodalmi előzmények között 2012-ből egy másik (a közszolgáltatások fenntarthatóságát vizsgáló) disszertáció, az előző hetekből pedig egy átfogó (vízjogi, az időszerű kihívásokkal foglalkozó) szakkönyv említendő meg.

A dolgozat aktualitását jelzi, hogy ezeket a szerző máris beépítette a dolgozatába, csakúgy, mint a kutatóhelyi vitán elhangzott, jobbitó szándékú észrevételek jelentős részét. Az azóta eltelt időszak jogalkotási és joggyakorlati fejleményeit ugyanakkor már nem dolgozta fel, ami az időszak rövidegére, illetőleg a tételes jogi dolgozatoknál kialakult gyakorlatra tekintettel indokolt.

A felmerülő szabályozási és joggyakorlatbeli feladatok sokszínűségét, s persze a szerző tudományos kutatásra való alkalmasságát is bizonyítja a tény, hogy értekezésében a korábbi munkákhoz képest új megközelítésben, új tudományos eredményeket felmutatva dolgozta fel a témát. A szerzői attitűdöt jellemzi a de lege ferenda javaslatok megfogalmazására irányuló, határozott törekvés. Fő motívuma a szolgáltatások hatékonyságának javítása, amely mind gazdasági, mind környezeti, mind pedig fogyasztói oldalról indokolt. A szerző határozottan foglal állást, akár szociálisan (politikailag) kényes, a lakossági szektort (a választópolgárokat) érintő kérdésekben is (pl. a vízpiaci liberalizáció kapcsán). Elemzései rávilágítanak arra, hogy a jelenlegi szabályozás jogpolitikai háttere számos bizonytalansággal terhelt, s hogy az intézményrendszer működése nagyobb függetlenség és transzparencia mellett hatékonyabb lehet. A felelősségi viszonyok tisztázására, a hozzáférési árazás bevezetésére, az új belépők befektetéseinek védelmére, a párhuzamos felügyelet elkerülésére, az állami tulajdon és a közérdek elválasztására vonatkozó észrevételei is relevánsak, megalapozottak.

A szerző a szennyező fizet elvét állította mércéül a vízjogi szabályozással szemben, s ennek megfelelően jogi és gazdasági kérdések egyszerre állnak a vizsgálata fókuszában. A szennyező fizet elvének jogi előírásaként való értelmezése, tartalmának – a vízügyi szektor példáján keresztül történő kitöltése körében is önállót alkotott. Ehhez természetszerűleg nagyon erőteljes közgazdaság-tudományi alapot kellett végeznie, illetve a tisztán környezetjogi kérdések mellett a vízpiaci szegmenseit és azok törvényszerűségeit is át kellett világítania, olyan szabályozási célkitűzéseket is szem előtt tartva, mint a fogyasztóvédelem vagy a verseny. Mindemellett a kutatás tárgya és módszere első sorban jogtudományi maradt. A több mint ezer lábjegyzet – még ha egy részük nem szakirodalmi hivatkozás, hanem magyarázat vagy jogszabályhely megjelölése is – mutatja, hogy a gazdag szakirodalmi gyűjteményt a szerző érdemben feldolgozta. A szakirodalom hasznosítása mellett azonban elsődleges kutatást is végzett, s ahhoz a jogtudomány hagyományos kutatási módszereit komplex módon alkalmazta. Ennek megfelelően munkájában megjelennek a történeti, a

probléma-feltáró, a fogalmi-dogmatikai módszer, a dokumentumelemzés, a jogösszehasonlítás eredményei, de a jogértelmezés bírói eszközeire is támaszkodott a szerző. (Figyelemre méltó, pl. hogy az uniós joganyag különböző nyelvű változatai közötti eltéréseket is észrevette és ezen összehasonlítás eredményeit is hasznosította.) Az elméleti megközelítés mellett a szerző szem előtt tartotta, hogy a joggyakorlatban milyen valós (releváns és aktuális) problémák merülnek fel, s a dolgozat e két szempont egészséges egyensúlyát mutatja.

A dolgozat interdiszciplináris jellegéről már esett szó, ami mellett ki kell térni a számos különböző jogterület érintettségére is. E kapcsolódási pontokon keresztül az értekezés szervesen egészíti ki azon korábbi kutatási eredményeket, amelyek a környezetjog, a vízjog, a versenyjog, az állami támogatások joga, a fogyasztóvédelem, a közszolgáltatások joga, az alapvető szükségletek kielégítéséhez való emberi jogok, a tulajdonjog, a beruházás-védelem, az árszabályozás, stb. egyes intézményeivel kapcsolatosak.

Az értekezés rendelkezik mindazon kellékekkel (szerkezeti elemekkel, jegyzékekkel, mutatókkal), amelyek a kutatási eredmények rögzítéséhez szükségesek. A dolgozatban a szaknyelvi fordulatok következetes alkalmazása és a gördülékeny stílus jól nyomon követhetővé teszi a szerzői gondolatmenetet. E gondolatmenet számomra logikusnak és teljes mértékben védhetőnek tűnik, még az olyan – módszertanilag indokolt – kitérőkkel együtt is, mint a klímavédelemben alkalmazott kibocsátási egység kereskedelmi rendszer rövid, célirányos bemutatása.

Összefoglalva: a dolgozatban megfogalmazott kutatási eredmények hiteles adatok, amelyek a szerzőtől származnak, illetve a szerző a másoktól átvett eredményeket a sajátjaitól egyértelműen megkülönböztette. A szerző a kutatóhelyi vita eredményeire figyelemmel véglegesítette dolgozatát. A fejezetek végén elhelyezett összegzések, valamint a disszertáció utolsó fejezetében foglalt következtetések mind tartalmi és módszertani sokszínűségüket, mind pedig relevanciájukat és tudományos vitára való alkalmasságukat (színvonalukat, mélységüket) tekintve igazolják, és bizonyítják a szerző célkitűzéseinek helytálló voltát, a szerző tudományos kutatásra való alkalmasságát. A dolgozatnak a nyilvános vitára való kitűzését támogatom.

Debrecen, 2013. június 30.



Dr. Fodor László
egyetemi tanár, témavezető

Az értekezéssel kapcsolatos megjegyzések

Megj.1) A dolgozat idegen nyelvű idézeteinek a fordításait a szerzőtől származnak. A fordítás lektorálását Tarnai Ágnes, az Európai Unió Tanácsa mellett működő magyar fordítószolgálat vezetője végezte.

Megj. 2) A dolgozatban használt közgazdasági kifejezések helyességét Ludányi Arnold (Károli Gáspár Református Egyetem, egyetemi adjunktus) és Pálvölgyi Balázs (Európai Bizottság, DG ECFIN) ellenőrizte.

Megj. 3) A dolgozat készítése közben hasznos stilisztikai és szerkesztési tanácsokat kaptam Juhász-Tóth Angélatól (az Európai Unió Bíróságának jogász-nyelvésze).

Megj. 4) A dolgozat lezárása: 2013. március 20. Ezen időpont utáni hivatkozások a műhelyvitán elhangzott javaslatok egy része átvezetésének a következménye.

Ezzel együtt, minden szakmai és ténybeli tévedés, rosszul értelmezett jogszabály, hír, adat és hivatkozás miatt a felelősség kizárólag a szerzőt terheli.

Tartalom

Bevezető - A dolgozat indokoltsága, kutatási célkitűzések	9
1.1. A víz geopolitikai háttere	9
1.2. A kutatás háttere és hipotézise	13
1.3. A vízszolgáltatások piacának jellemzői, valamint a kapcsolódó problémák és felvetések	16

1.4. A kutatási célja és a kutatási módszer	19
1. fejezet - A dolgozat témájának társadalmi súlya	21
1.1. A témaválasztás indokai	21
1.2. Az európai vízügyi politika állapotfelmérése	22
1.3. Az Európai Bizottság Statisztikai Hivatalának felmérése	25
1.4. A vízhiányra és az aszályra vonatkozó európai politika felülvizsgálatáról szóló jelentés	27
2. fejezet - A vízszolgáltatások általános jellemzése	29
2.1. A vízszolgáltatás fogalma és az alpiacai	29
2.2. A vízszolgáltatás, mint hálózatos ipar	32
2.3. A hálózati externália szerepe a vízszolgáltatások piacán	35
3. fejezet - A versenyjog és a környezetjog kapcsolata	43
3.1. A környezetjog tárgya	44
3.2. A versenyjog és tárgya	47
3.2.1. A versenyjog tárgyáról általánosan	47
3.2.2. A versenyjog és az ágazati szabályozás kapcsolata	49
3.3. A nem közvetlen szabályozás, mint a gazdasági szabályozás egyik alternatívája – kitekintés az állami támogatásokra és a szennyező fizet elvére	54
3.3.1. A nem direkt szabályozási beavatkozásról, röviden	54
3.3.2. Állami támogatások az EU-ban	56
3.3.3. Állami támogatási politika a környezetvédelemben	58
3.4. Összefoglalás	62
4. fejezet - A vízszolgáltatás jogi megítélése	63
4.1. A vízszolgáltatás és a nemzetközi jog	63
4.2. A vízszolgáltatás rendszerbeli helye	65
4.3. A közgazdasági jellemzők megjelenése a környezetvédelemben és a vízgazdálkodási szabályozásban	69
4.4. A vízhasználati jog	71
4.4.1. A víz helye a common law jogrendszerben	71
4.5. A víz, mint az alapvető emberi jogok tárgya	73
5. fejezet - A szennyező fizet elve	80

5.1. A környezeti externáliák	82
5.2. A környezetvédelmi árszabályozás típusairól röviden	85
5.3. A szennyező fizet elve és megjelenése Európában	88
5.3.1. Háttér, az OECD ajánlása.....	88
5.3.2. Az elv megjelenése az Európai Unió jogalkotásában.....	91
5.4. Az ökoszisztéma szolgáltatások értéke	99
5.4.1. A környezet használatának árazása	99
5.4.2. Az ökoszisztéma erőforrások helye a gazdaságban.....	101
5.4.3. A környezeti javak osztályozása a tőke felosztásának a szempontjából	106
5.4.4. Milyen értéke van a környezeti javaknak?	109
5.5. Egy példa a környezethasználat beárazására: a szén-dioxid kibocsátás kereskedelmi rendszere	111
5.6. A víz, mint környezeti tőkeelem. A vízszolgáltatás, mint ökoszisztéma szolgáltatás.....	114
5.7. Összefoglalás a környezeti javak érték-meghatározásáról	116
6. fejezet - Verseny és szabályozás kapcsolata a vízszolgáltatások piacán	118
6.1. Háttér.....	118
6.2. Szükség van-e versenyre a vízszolgáltatások piacán?.....	122
6.2.1. A piacnyitás mellett szóló egyéb érvek.....	123
6.2.2. A piacnyitás ellen szóló érvek.....	125
6.2.3. A piacnyitás feltételei.....	127
6.2.4. Rész-összefoglalás.....	132
6.3. A hálózatos, vertikálisan integrált szolgáltatások szabályozásáról	132
6.3.1. A vertikálisan integrált szolgáltató jellemzői	133
6.3.2. Következtetések.....	135
6.3.3. A vízhasználat árazásának egyik lehetséges hatékonyságjavító megoldása: a hozzáférési árazás	136
6.3.4. Rész-összefoglalás.....	141
6.4. A hozzáférési árazás létjogosultsága.....	142
6.4.1. Versenyjogi hozzáférési jogsértések	146
6.4.2. Hálózatokhoz való hozzáférésekkel kapcsolatos visszaélések	146

6.4.3. A kizorító árazás altípusai.....	150
6.6. Összefoglalás.....	157
7. fejezet A Vízkeretirányelv előkészítése és elfogadása	158
7.1. Bevezetés - a környezetpolitika megjelenése az Európai Unió dokumentumaiban	158
7.1.2. Az Egységes Európai Okmány vonatkozó kiegészítései	159
7.1.3. A Maastrichti és az Amszterdami Szerződés kiegészítései	160
7.2. A keretirányelvvel kapcsolatos előkészületek.....	163
7.3. A keretirányelv helye az EU-jogban és a nemzetközi egyezmények fényében	166
7.4. A Vízkeretirányelv gazdasági célú rendelkezései	168
7.5. Az irányelv 9. cikkével kapcsolatos végrehajtási problémák – a tagállamok feltételezett jogsértései.....	173
7.6. Összefoglalás.....	178
8. fejezet Az angol-walesi, francia és német piac bemutatása	179
8.1. Az angol-walesi vízszolgáltatási piac liberalizációja	179
8.1.1. A szabályozóhatóságok	182
8.1.2. A szolgáltatási engedély típusai	184
8.1.4. A kérelmező és kérelmezett vállalatokra vonatkozó indikatív hozzáférési árak	186
8.1.5. A piaci verseny élénkítésére tett javaslatok.....	194
8.2. A francia vízszolgáltatási piac.....	197
8.2.1. A vízszolgáltatások piaca Franciaországban	197
8.2.2. A francia piac szerkezete.....	201
8.2.3. A piac működésének szerződéses formái	203
8.2.4. A víz ára	204
8.2.4. Összefoglalás.....	205
8.2.5. Az Európai Bizottság versenyfelügyeleti eljárása	206
8.3. A németországi vízszolgáltatások helyzete	207
8.3.1. A Bizottság eljárása.....	209
9. fejezet - A vízszolgáltatások piaca Magyarországon	211
9.1. Háttér.....	211
9.2. A 2012. január elsejét megelőző szabályozás	214

9.3. A 2011. évi CCIX. törvény.....	220
9.3.1. A hatályos jogszabályi háttér.....	221
9.3.2. A víziközmű-szolgáltatás díjai	227
9.4. Egyéb, a törvénytől független költségelemek megjelenése a víz árában.....	231
9.5. A 2011. évi CCIX. törvény módosítása.....	232
9.6. Az új szolgáltatási rendszer értékelése	233
10. fejezet – A Vízkeretirányelv 9. cikke. A víz, mint ökoszisztéma szolgáltatás árazására tett kísérlet	237
10.1. A Vízkeretirányelv 9. cikkének helye a keretrendszerben	237
10.2. Az irányelv 9. cikkével kapcsolatos feltételezett tagállami jogsértések egy lehetséges értelmezése	239
10.3. Összefoglalás.....	243
11. fejezet – Összegzés	245
11.1. Szakpolitikai konklúziók.....	247
11.2. Jogi következtetések.....	250
Felhasznált irodalom.....	255
I. Könyvek, könyvrészletek, tanulmányok.....	255
II. Bírósági ítéletek, az Európai Bizottság határozatai, a Gazdasági Versenyhivatal határozatai ...	275
III. Jogi dokumentumok	278
IV. Egyéb	285
Az értekezés témájához kapcsolódó saját közlemények	295

Bevezető - A dolgozat indokoltsága, kutatási célkitűzések

1.1. A víz geopolitikai háttere

A vízhez való jog és a víz felhasználását szabályozó nemzetközi törekvések modernkori megközelítése a tizenkilencedik század utolsó éveire nyúlik vissza. A huszadik század eleji, elsősorban a határvizekre vonatkozó nemzetközi megállapodások azonban még nem voltak

tekintettel a vízhez való jog gazdasági jellegű problémáira, valamint az víz emberi fogyasztást érintő gazdasági kérdésekre, azaz az ivóvízre – vagy egyéb, az ivóvizet megközelítő finomságú vízre – és annak a gazdaság egyes területein való felhasználására. A víznek, mint természetben fellelhető erőforrásnak a korlátozott rendelkezésre állása, és az azzal kapcsolatban felmerülő problémák csak nagyvonalakban jelentek meg az iparosodott világ vízhez kapcsolódó, gazdasági jelleget nem öltő megközelítéseiben.¹

Dolgozatomban azt az álláspontot fogadom el, hogy az a víz, amelyet fogyasztásra és a víz fogyasztásával kapcsolatos termelési tevékenységek input termelési tényezőjeként használunk, nem áll korlátlan mennyiségben a rendelkezésünkre.² Bár a természet biztosít egy körkörös, állandó megújulási rendszert, ez a folyamatosság megszakadhat olyan emberi hatások közreműködése révén, mint a klímaváltozást előidéző környezeti tevékenységek, a sós- és édesvízi vízhasználat és -szennyezés, valamint tervezetlen a vízgazdálkodás.

A víz környezetvédelmi és gazdasági értékének a felismeréséhez vezető első komolyabb próbálkozás a nemzetközi környezetjog kialakulásával, annak az 1960-as és 1970-es években felfedezhető térnyerésével párhuzamban történt, majd azt követően elsősorban az Egyesült Nemzetek Szövetsége (ENSZ) keretein belül megjelenő fenntarthatósági kezdeményezések 1990-es évekbeli előtérbe kerüléséhez kapcsolható. Ez volt az a folyamat, amelyben egymás mellett fejlődtek ki a környezeti demokrácia kezdeti megnyilvánulásai, valamint alakult át alapvetően a kelet-európai államrendszer is. Ezek hatással voltak a vízzel kapcsolatos szabályozásra is. Szintén a múlt század kilencvenes éveiben jelentek meg a fejlettebb gazdasággal rendelkező európai országokban azok a törekvések, amelyek a hatékonyabb³

¹ A víznek, mint megújuló és nem megújuló erőforrásnak az általános felosztása megtalálható az Élelmezésügyi és Mezőgazdasági Szervezet (Food and Agricultural Organization, FAO) definíciójában is. Bővebben: *Water Reports - Review of World Water Resources by Country*. <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/005/y4473E/y4473E00.pdf> és <http://www.fao.org/docrep/005/Y4473E/y4473e06.htm> (Ellenőrizve: 2013. január 6.) Hasonlóan, UNESCO, *Non-Renewable Groundwater Resources – A guidebook on socially-sustainable management for water policy makers*. 2006, p. 14 et seq. Foster, S. and Loucks, D.P. (szerk.) Elérhető itt: <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001469/146997e.pdf> (Ellenőrizve: 2013. január 6.)

² Ezzel ellentétben, ismert olyan vélemény is, amely vitatja a víz korlátozott rendelkezésre állását, és a víznek az állandó, természetben visszatérő megtisztulására és újratermelődésére hivatkozik. Lásd, például: Byatt, I., *Water: Supply, Prices, Scarcity and Regulation*. IEA Current Controversies Paper No. 37, August 2012.

³ Hatékonyabb vagy hatékony vízhasználaton a víz ésszerűbb, tudatosabb, annak természeti és készletértékét megfelelően tükröző 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 vízvédalom –, közgazdasági hatékonyság – a víz értékének a pontos megjelenítése -, hatékony vízfogyasztás – vízmenedzsment és vízhasználati jelleg) egymástól elválasztva nem kezelhetők. A dolgozatban, az általánosságban hatékonyabb vízhasználatról kiindulva, annak elérése érdekében, egyik lehetséges megoldásnak a víz használata közgazdasági hatékonyságának elérését javaslom. A hatékonysággal kapcsolatos elemzésekkel kapcsolatban, lásd: Cai, X. et al., *Physical and economic efficiency of water use in the river basin: Implications for efficient water management*. Water Resource Research, Vol 39, Issue 1, 2003.

vízhasználatot (erőforrás-hatékonyabb, vízhatékonyabb)⁴ gazdasági-szabályozási oldalról közelítették meg.

Az átalakulást tekintve mind a mai napig tartó, állandóan változó folyamatról van szó. 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 a saját vízzel kapcsolatos problémáikat siette(tte)k megoldani, míg az ENSZ által klasszikusan donor-országoknak nevezettek hanyagolták a saját területükön történő vízhasználat kérdéseit: az emelkedő – vagy éppen az indokolatlanul alacsony szinten tartott – vízárakat, az ésszerűtlen lakossági vízfogyasztásból és az ellenőrizetlen mezőgazdasági-, és ipari jellegű vízfogyasztásból eredő problémákat.

A folyamatosan változó nemzetközi igények, a víz korlátozott jellegének a felismerése és az abban rejlő geopolitikai kockázatok azonban hamar előtérbe kerültek: megjelentek azok az országok, amelyek a globális problémákat regionális szinten is kezelni akarták. A „hazai” szabályozást újragondolták és néhány helyen megjelentek a víz költségmegtérülési elv alapján történő árazásának az első formái.⁵ Egyes országokban a vízszolgáltatások piaca strukturális változáson ment keresztül. Ausztrália, az Egyesült Államok és Európa – többek között Anglia, Franciaország, Németország és Magyarország – is felülvizsgálta a saját vízszolgáltatási piacának a működését.

Az ENSZ sem maradt tétlen a vízhez való joggal és a vízkészletek megőrzésével kapcsolatos ügyekben. A kétévente megrendezésre kerülő Globális Vízfórumok az ENSZ család legnagyobb témába vágó rendezvényei.⁶ A magyar kezdeményezésnek köszönhető ENSZ Víz Barátai Munkacsoport tevékenysége 2011 végén vett újra nagyobb lendületet. A családást

⁴ Ez a megfogalmazás a 2012-es bizottsági Blueprint-ben jelent meg. In: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak, és a Régiók Bizottságának - Az európai vízkészletek megőrzésére irányuló terv* COM(2012) 673 végleges. Elérhető: http://ec.europa.eu/environment/water/blueprint/index_en.htm. (Ellenőrizve: 2013. március 2.)

⁵ A költségalapú árképzés (költségalapú árazás vagy a terméknek a költségmegtérülési elv alapján történő árazása) azt jelenti, hogy a termék árának meghatározásakor az árképzés alapját az előállítás költségei jelentik. Így az előállítási, szállítási és értékesítéshez kapcsolódó költségekhez hozzáadott nyereség összege adja a végső termékárat. Lásd, például: <http://www.econom.hu/koltsegalapu-arkepzes/> (Ellenőrizve: 2013. május 4.), illetve: Csillik et al., *A költségalapú árképzés helye a közérdekű hálózatos szolgáltatásokban Magyarországon*. Kézirat, 2000.

⁶ Lásd még: World Water Council és World Water Summit. Utóbbinak a 2013-as rendezvénye Budapesten lesz. Bővebben: <http://budapestwatersummit.hu/> (Ellenőrizve: 2013. március 19.)

keltő fenntarthatósági és éghajlat-változási tárgyalások durbani⁷ és riói⁸ eredményei mellett az egyetlen bizalomra okot adó fejlődés – a dolgozat írásának idején – csak a vízre vonatkozó szabályozás, a vízvédelem, a vízszolgáltatások hatékonyabbá tételének a területén tapasztalható. Fontos nemzetközi eseményekként említeni kell a Víz Világkongresszust,⁹ melynek fő témái 2013-ban a víz egyre csökkenő rendelkezésre állása, valamint az ennek következtében mindenkit érintő veszélyforrások lesznek.

A vízszolgáltatás pontos meghatározása nem egyszerű feladat.¹⁰ Előzetesen azt emelem ki, hogy 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 jelenti.¹¹ Az értekezésemben elsősorban a víznek a fogyasztókhöz való eljuttatásának az első fázisára, azaz az általánosan nevezett ivóvízszolgáltatásra összepontosítok.¹² Ugyanakkor a dolgozatom következtetéseinek az alátámasztása érdekében, valamint a téma interdiszciplináris és integratív megközelítését megtartva a vízszolgáltatásoknak a kiterjedt értelmezését is használom: a Vízkeretirányelv elemzésekor kitekintek az általánosan nem használt, ám hatékonysági szempontból meghatározó fontosságú vízszolgáltatás-meghatározásokra is.¹³ Ahhoz pedig, hogy a vízszolgáltatás hatékonyságát vizsgálni tudjunk, elengedhetetlen a vizsgálat tárgyát távolabbról kezdeni, azaz a vízzel kapcsolatos kérdéskört általános megközelítéssel felvezetni.¹⁴

A dolgozat a vízszolgáltatásoknak az 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 foglalkozik. A dolgozatomban a gyakorlati szempontból kézzelfoghatóbb ivóvízszolgáltatás példáján keresztül fogom bemutatni a szolgáltatási hálózathoz való hozzáférés problémáját, a környezeti költségek árazását, valamint a

⁷ Az ENSZ Éghajlat-változási Keretegyezmény Konferenciája. 2011. november-december., Durban, Dél-Afrika. A konferenciáról bővebben: http://unfccc.int/meetings/durban_nov_2011/meeting/6245.php (Ellenőrizve: 2013. március 2.)

⁸ Az ENSZ Rio+20 Fenntartható Fejlődés Konferenciája. 2012. június 20-22. Rio de Janeiro, Brazília. A konferenciáról bővebben: <http://www.uncsd2012.org/> (Ellenőrizve: 2013. március 2.)

⁹ Global Water Summit. 2010 óta kerül megrendezésre, évente. A kezdeményezés fő erénye a piaci és állami szereplők közötti dialógus megteremtése és fenntartása.

¹⁰ Elsősorban a 2.1., 7., 8., 9. és 10. fejezetekben.

¹¹ Lásd például a vízzel kapcsolatos gazdasági elemzéseket, a vízelosztási rendszerek kategorizálását, valamint a vízszolgáltatási piac elemzését (különösen a későbbi fejezetben, a 33. oldalon).

¹² És azon belül is a fogyasztókhöz való eljutásra és eljuttatásra.

¹³ Különösen a 10. fejezetben.

¹⁴ A dolgozat keretei szabnak határt a teljes értékű vízjogi, vízügyi és vízszabályozási bemutatásnak, így az egyes részterületek ismertetésére csak érintőlegesen lesz lehetőség. Teljesebb képet ad ebben a tekintetben: Szilágyi János Ede, *Vízjog*. Miskolci Egyetem, 2013.

szolgáltatás fenntarthatóságát elősegítő keretirányelvi rendelkezéseket. Hatékonyságon elsősorban a gazdasági szempontú hatékony vízhasználatot, a használatban következetesen megjelenő környezeti és természeti értéket, valamint a fogyasztásnak megfelelő vízárakat, közvetetten a vízkészletek hatékony használatát értem.

1.2. A kutatás háttere és hipotézise

A víz árazásával és annak körülményeivel kapcsolatos kutatásom 2005-ös elkezdésekor Európában a vízszolgáltatások szabályozásának nem volt egységes megközelítése. Az elmúlt nyolc évben ez nem sokat változott, bár egyes országok, Anglia, Németország, Belgium, Hollandia – és 2011 decemberében Magyarország is – kísérletet tettek a víz felhasználásának hatékonyabbá tételére és a víznek, mint természeti tőkének a gazdasági szempontból történő vizsgálatára. Nem feltétlenül önös érdekből került azonban erre sor: a 2000-ben elfogadott európai közösségi Vízkkeretirányelv¹⁵ rendelkezései szerint a tagállamoknak költségorientált árazást kellett bevezetniük a tagállami jogukban.

A Vízkkeretirányelv a vízszolgáltatás gazdasági megítélése szempontjából releváns rendelkezéseinek átültetésére nyitva álló tagállami határidő 2010-ben lejárt. Az Európai Bizottság az irányelv rendelkezései tagállami jogba való átültetése első átfogó ellenőrzésének az eredményeit 2012 végén közölte az Európai vízkészletek megőrzésére irányuló tervében (a szakzsargon Blueprint-ként utal a dokumentumra).¹⁶

Egy átfogó ellenőrzés nem lehet azonban elszámtalt, még akkor sem, ha az Európai Unió végrehajtó szerve folyamatosan figyelemmel követte a tagállami jelentéseket. Anélkül, hogy a dolgozatnak célja lenne a helyes vagy helytelen tagállami végrehajtás kritikája, vagy annak a kvalitatív vizsgálata, a rendelkezésre álló információ birtokában elmondható, hogy a tagállamoknak egyelőre nem sikerült hibátlanul teljesíteniük az árazási kérdések megoldását.

Az, hogy az EU tagállamaiban a vízszolgáltatások nyújtásának a térképe meglehetősen heterogén, elsősorban a szolgáltatásra vonatkozó eltérő történeti háttérnek, a termék, azaz a víz az egyes országokban elfoglalt szerepének és a rendelkezésre álló áru mennyiségének is köszönhető. Olyan tényezők ezek, amelyek alapvetően befolyásolják azt, hogy egy adott árut

¹⁵ Az Európai Parlament és Tanács 2000/60/EK irányelve a vízpolitika terén a közösségi fellépés kereteinek meghatározásáról (Vízkkeretirányelv, VKI), HL L 327., 2000.12.22., p. 1.

¹⁶ Lásd: *Az európai vízkészletek megőrzésére irányuló terv* COM(2012) 673 végleges.

vagy a kapcsolódó szolgáltatást – jelen esetben a vizet és a vízszolgáltatást – hogyan közelíti meg egy tagállami környezeti-gazdasági politika.

Az Európai Unióban 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 tározók és 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.

Egy EU-s finanszírozású, több partnerből álló kutatócsoport¹⁷ által készített tanulmányból az is kiderül, hogy az európai vízszolgáltatási piac az EU tagállamaiban a Közösségek 2004-es bővítését megelőzően is már meglehetősen sokszínű volt.¹⁸ Az új tagállamokkal ez a paletta csak tovább színesedett, hiszen a bővítés után a korábbi központi szolgáltatókat a kilencvenes évek folyamán felváltotta a magán- és állami tőke által közösen formált szolgáltatási hálózat. A felmérés szerint, csak magában az EU15-ben¹⁹ mintegy 30.000 különböző szolgáltató végzett vízszolgáltatási tevékenységet. Az EU15 lakosságát 35 százalékban a magánszféra, 10 százalékban közös tulajdonban lévő, míg 55 százalékban a közszféra által tulajdonolt és működtetett vállalkozások szolgálták ki.²⁰ Másik hálózatos iparággal összehasonlítva a vízszolgáltatási piacon kiemelkedő nagyságú a közszféra jelenléte. A telekommunikációs szektorban, még ma is az országokénti 5-6 szolgáltató a jellemző, európai szinten pedig 6-7 nagyobb szolgáltató működése a meghatározó már évek óta.²¹ A vízszolgáltatási piacot globális szinten a három nagyobb francia multinacionális cég uralja.²²

Egy másik, az Európai Környezeti Iroda által készített tanulmányból az derül ki, hogy Németországban 2002-ben 6500, Olaszországban 8000, Svájcban 3000, Svédországban pedig

¹⁷ A munka 2003-2005 között zajlott. Bővebben: <http://www.unesco-ihe.org/Project-Activities/Project-Portfolio/EUOMARKET-Water-Liberalisation-Scenarios> (Ellenőrizve: 2013. március 2.)

¹⁸ Euromarket projekt, lásd: <http://ecologic.eu/877>, illetve az Euromarket, *Water Liberalisation Scenarios - Analysis of the European Union's explicit and implicit policies and approaches in the large water sector*, Final Report, 2003. (Ellenőrizve: 2013. március 2.)

¹⁹ A régebbi tagállamok elnevezése, ami a 2004 előtti EU-tagokra vonatkozik.

²⁰ Nemzetközi szinten az egyes országokban számtalan szolgáltató működik, azonban meghatározók a következő nemzetközi vállalkozások: SAUR, Suez, Veolia, FCC, Sacyr, Energie AG, Gelsenwasser, RWE, Rethmann, Thames Water. A közelmúlt vízpiaci szolgáltatói mozgólódásról, bővebben: Hall, D. and Lobina, E., *Water companies and trends in Europe 2012*. PSIRU 2012-08-W-EWCS.

²¹ A nagyobb szolgáltatók: Deutsche Telekom, France Télécom, Telefónica, Vodafone, Telenor, O2. Forrás: saját gyűjtésű adatok elemzése a tagállamok szabályozóhatóságainak az adatai alapján. A tagállamok szabályozóhatóságainak az elérhetősége: www.erg.eu.int (Ellenőrizve: 2013. március 2.)

²² Bővebben a francia piacot elemző fejezetben.

mintegy 2000, vízszolgáltatás nyújtásával foglalkozó vállalat volt.²³ Mindez azt mutatja, hogy az, ami világszinten problémát jelent – a fogyasztásra és a termeléssel kapcsolatos felhasználásra a víz korlátozottan áll rendelkezésre –, az EU-ban is tényként kezelendő. A vízszolgáltatás gazdasági kvalifikációja és a tagállamok hozzáállása nagy hatással van arra, hogy Európa milyen rövid időn belül és milyen hatékonyan fogja tudni megőrizni a víztartalékait. Ennek pedig komoly szerepe lesz abban, hogy az EU másoknak is példát tudjon mutatni a természeti kincs, gazdasági szabályozás, és a környezettudatos szolgáltatások használata és fejlesztése területén. Egyetértek Pánovics Attilával, aki szerint „[a]lapvető fontosságú a közvagyon fokozott védelme, [...] a jogszabályok előzetes vizsgálata a fenntarthatóság szempontjából [...] például az adórendszer átalakítása úgynevezett „zöld adók” révén (amelyek többek között az erőforrás- és energiahasználat alapján terhelik az adófizetőket), illetve a természeti erőforrások kiaknázásából, a környezet használatából eredő külső (externális) költségek internalizálása segítségével (amely amellet, hogy igazságosabbá tenné a közteherviselést, jelentős bevételekhez is juttathatná az egyre kisebb mozgástérrel rendelkező állami költségvetést).”²⁴ Dolgozatommal ennek a fontosságára kívánok rávilágítani a szennyező fizet elven és a költségalapú árképzésen²⁵ keresztül a vízszolgáltatások piacán úgy, hogy megoldásnak kínálok a hozzáférési ár alkalmazásának módszerét és a megfontolt piaci liberalizációt.

Az ENSZ környezetvédelmi és a környezeti javak használatát érintő törekvései, az Európai Uniónak a víz felhasználásának szabályozását célzó politikái, az EU tagállamainak a végrehajtási kötelezettségei, valamint az EU környezetvédelmi állami támogatásokra vonatkozó felülvizsgálata mind abba az irányba mutatnak, 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 valamely gazdasági-szabályozási eszköz, a víz fogyasztási-felhasználási árát érintő állami beavatkozás hatékonyabb vízfelhasználáshoz és ésszerűbb szolgáltatás-igénybevételéhez fog 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

²³ EEB European Environmental Bureau, *A Review of Water Services in the EU under liberalisation and privatisation pressures*. EEB Publication Number 2002/012, Brussels

²⁴ Pánovics Attila, *Környezetvédelem az új Alkotmányban*. Kül-Világ, VIII. évfolyam, 2011/1-2, pp. 132-133

²⁵ A költségalapú árképzésen jogi szempontból a Vízkertirányelvben is használt költségmegtérülés elve alapján kialakított árazást, míg közgazdasági szempontból a költségalapú árképzés alapján kialakított árazást értem. A dolgozatban az egyszerűség kedvéért ezek a fogalmak szinonimaként szerepelnek.

folyamataihoz kapcsolódó ellentételezésekben. A megjelenítés mértéke és módja azonban számos kritériumtól függhet. Ezen kritériumrendszerek vezérfonala a piaci verseny kialakítása, a fogyasztói jólét optimalizálása és a fenntartható környezet kell, hogy legyen.

A kutatás ezt az összetett folyamatot vizsgálta.

1.3. A vízszolgáltatások piacának jellemzői, valamint a kapcsolódó problémák és felvetések

A dolgozat indokoltsága a víznek a fentiekben jellemzett környezetben elfoglalt kiemelkedő szerepén túl azzal is alátámasztható, hogy a hálózathoz kötött szolgáltatások piaca és a közszolgáltatások szabályozása észrevehető változáson ment keresztül Európában az elmúlt években.²⁶ Ezek a változások a hálózatos iparágak tekintetében a szabályozás bevezetésében, a piaci verseny kialakításában,²⁷ és a természetes monopóliumok strukturális, illetve funkcionális felbontásában, valamint a szabályozás tervezett visszavonásában jelentek meg. A piaci liberalizáció és a korábban állami vagy önkormányzati tulajdonban lévő javak privatizálása legtöbbször párhuzamosan vagy kis késéssel követte egymást. Mindez azt az üzenetet hordozta, hogy igazi piacnyitás nehezen elképzelhető a magántőke, a versenypiaci elveken működő vállalatirányítás megjelenése nélkül.²⁸ A folyamat azonban – elsősorban a közszolgáltatási jelleget mutató szolgáltatások viszonylatában – a közelmúlt eseményeit követve, néhány országban és az egyes hálózatos jelleget mutató iparágakban megfordulni látszik.²⁹

A telekommunikáció (1990, 1998, 2002, 2009),³⁰ az energia (1990-es évek vége, 2003, 2009),³¹ a légi szállítmányozás (1987, 1993),³² a vasúti szállítmányozás (1991, 2001, 2007)³³ mind olyan iparágak, ahol a hálózati jelleg határozza meg a piac szerkezetét és a szolgáltatás arculatát, és így a szabályozási megközelítést is. Bár konkrét jogalkotói tevékenységre nem

²⁶ Balance, T. and Taylor, A., *Competition and Economic Regulation in Water (The Future of the European Water Industry)*. IWA Publishing, London, 2005. p. 1.

²⁷ Vagy mesterséges kialakulásának elősegítésében.

²⁸ Egy sikeres piacnyitáshoz természetesen más összetevőkre is szükség van. Ezeket a dolgozatban részletezem.

²⁹ A vízszolgáltatásokat tekintve, lásd: Hall and Lobina (2012), pp. 25-30.

³⁰ A zárójelben jelölöm a fontosabb liberalizációs dátumokat, amelyek vagy egy nagyobb előkészítő dokumentumot, vagy egy konkrét jogszabályt jelölnek. Az első dátum általában nem jelöl konkrét jogi aktust, hiszen a liberalizációs folyamat elhatározása (szak)politikai lépés, amit később követnek a konkrét jogszabályok.

³¹ Bővebben, lásd: Cameron, P., *Legal Aspects of EU Energy Regulation*, Oxford University Press, 2005

³² Ezzel kapcsolatban bővebben lásd: *European Experience of Air Transport Liberalization* (2003), ICAO Case Studies (2003). Elérhető: http://www.icao.int/icao/en/atb/ecp/CaseStudies/EuropeLiberalization_En.pdf (Ellenőrizve: 2013. február 24.)

³³ Bővebben, lásd: Eisenkopf, A. et al., *The Liberalisation of Rail Transport in the EU*. Intereconomics, Vol 41, No 6, pp. 292-313.

került sor, a vízszolgáltatásokat is érintette, legalább szakpolitikai-tervezési szinten, a közszolgáltatás átszervezésének a szele.³⁴ A szállítási szolgáltatásokat és közszolgáltatásokat tekintve azonban egyelőre ezen a piacon sikerült legkevésbé érdemleges újításokat bevezetni.³⁵

A vízszolgáltatások liberalizációjának gondolata érintette a Kereskedelmi Világszervezet (World Trade Organization, WTO) és a vonatkozó egyezményének (Általános Egyezmény a Szolgáltatások Kereskedelméről, GATT)³⁶ értelmezését is.³⁷ A WTO-n belüli liberalizáló-kérelmezési-engedélyezési rendszer áttekintése meghaladja a dolgozat kereteit. Két dolgot azonban fontos megjegyezni: i) ha valamely szolgáltatás nyújtásának a piacát megnyitják a tagok, akkor a nyitástól visszalépni nehezen lehet; ii) a szolgáltatások alapidokumentumi listázása hiányában, a jogi kötőerővel nem rendelkező WT/120-as „Szolgáltatási szektorok csoportjai” listája nem nevesíti a vízszolgáltatásokat,³⁸ míg a szennyvízszolgáltatás a listán megtalálható. Bár a lista kibővítésére az EU 2000-ben kísérletet tett,³⁹ a 2001-ben induló dohai tárgyalási forduló keretein belül (The Doha Round) eleddig nem sikerült a többi tagállamot meggyőzni arról, hogy a vízszolgáltatásokat GATT-szinten liberalizálni kelljen. Ezt követően, a WTO Titkársága 2005-ben lényegében a nem-kötelezően liberalizálandó piacok közé sorolta a vízszolgáltatások piacát.⁴⁰

A vízszolgáltatások piaca hálózatos jellegű. A helyi szolgáltatóknak gyakran eltérő termelési költségeik vannak, melyeknek indoka a nem túl nagy piaci szolgáltatási terület ellátásában – az üzemméretből adódó költségekre való tekintettel –, az eltérő üzemméretben, a szolgáltatási hálózatok rossz állapotában (a magas fenntartási, azaz fix költségek miatt), valamint a

³⁴ A Bizottság többször hangoztatta még a 2003-2006 közötti időszakban, hogy a belsőpiaci stratégiájának egyik fontos célja a vízszolgáltatások piacának a liberalizációja annak érdekében, hogy a közszolgáltatási jellemzők által uralt piacon a verseny megnyíljon. A piacnyitást a Bizottság a tőke tagállamok közötti szabad áramlásával, hatékonyabb működéssel is indokolta. A végül 2006-ban elfogadott Bolkenstein-irányelv (a “szolgáltatási irányelv”) azonban, elsősorban a hatékony közszolgák érdekérvényesítő tevékenységének és az Európai Parlament elutasításának köszönhetően nem tartalmazta a vízszolgáltatások liberalizációját. Lásd: *Az Európai Parlament és a Tanács 2006/123/EK Irányelve (2006. december 12.) a belső piaci szolgáltatásokról*, HL L 376, pp. 36-68. Következésképpen, a szolgáltatások szabad mozgását megteremtő irányelv a 17. cikkben *expressis verbis* kizárja a vízelosztási és -ellátási szolgáltatás, valamint szennyvízzel kapcsolatos szolgáltatásokat a liberalizációs kötelezettségek alól.

³⁵ Lásd még: Hyman, L.S. and Hyman, A.S., *The Water and the Wastewater Industries: What is the Market? What are its Mechanisms?* PriceWaterhouseCoopers, Spring 2011, Vol. 20., No. 4, pp. 40-41.

³⁶ Magyarországon kihirdetve az 1998. évi IX. törvényben.

³⁷ A WTO és a vízszolgáltatások viszonyával kapcsolatban, bővebben: Szilágyi (2013), pp. 172-180.

³⁸ WTO, *Services sectoral classification list*. MTN.GNS/W/120. 1991. A dokumentumban a vízzel kapcsolatosan a hajózható vízi utak nevesítettek egyedül.

³⁹ WTO, S/CSS/W/38. 22.12.2000. *Communication from the European Communities and their Member States*.

⁴⁰ WTO, *GATS – Facts and Fiction*. 2005. Elérhető: http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/gatsfacts1004_e.pdf (Ellenőrizve: 2013. május 19.)

víznyerési költségek differenciált voltában kereshető. Ennek köszönhetően a végfelhasználói vagy kiskereskedelmi árak, akár már versenypiaci szempontból szomszédos területek között is, széles skálán mozoghatnak.⁴¹ A földrajzilag szegmentált piac, az eltérő költségelemek, valamint az egy vízgyűjtőterületen belül is radikálisan eltérő fogyasztói árak az első jelei annak, hogy a vízszolgáltatások piaca nem működik hatékonyan. A piac szabályozási igénye nem csak versenyszempontból, a piaci kudarc feltételezése alapján, hanem a magas árat fizető végfelhasználók vonatkozásában szociális alapon is indokolt lehet.⁴² A vízszolgáltatási piac helyzetét, valamint a vízszolgáltatást 2001-ben találóan így jellemezte egy amerikai szerzőpáros: „A vízszolgáltatások piaca mostanság furcsa módon a következők elegyére hasonlít: a szétesés előtt álló nukleáris energiaipar, a legszebb napjait élő üzleti vállalkozás, egy régi vágású iparos, aki nem fedezte fel sem az Internetet sem az outsourcingot, valamint egy alulfinanszírozott közegészségügyi intézet, amely az aktuális influenzajárványt a tavalyi influenza elleni oltásokkal akarja megfékezni.”⁴³

A fent nevezett, hálózatos jelleget mutató iparágakban végrehajtott liberalizációs lépések, valamint a vízszolgáltatásokra vonatkozó szakpolitikai kezdeményezések ellenére ezen a piacon egyelőre nem beszélhetünk általános európai liberalizációs törekvésekről, noha az Európai Bizottság 2003-ban elkezdett egy folyamatot,⁴⁴ amelynek a Vízkereitirányelv⁴⁵ célkitűzései és implementációs határideje fényében 2010-re már eredményeket kellett volna felmutatnia. Ez a folyamat a hatékony ágazati érdekérvényesítésnek és az Európai Parlament ellenállásának köszönhetően azonban egyelőre nem tud érvényesülni. A szolgáltatások szabad mozgása a vízszolgáltatások piacára nem vonatkozik.

Az Európai Unió szakpolitikai prioritásai között már 2003-ban megtalálható volt a vízszolgáltatások hatékonysági szempontú vizsgálata. A kitűzött célokat az egy évvel később kiadott Általános Gazdasági Érdekű Szolgáltatásokról Szóló Fehér Könyv⁴⁶ megerősítette,

⁴¹ Ehhez elsősorban empirikus úton, Magyarországról, szereztem adatokat (lásd: http://vizmuvek.hu/hu/fovarosi-vizmuvek/lakossagi-ugyfelek/altalanos-informaciok/dijszabas/vizdj_vizdijkalkulator), illetve Németországból. (Lásd: Zschille M. et al., *Ineffizienz und Strukturunterschiede in der Deutschen Wasserversorgung*. Water Economics and Management Working Papers, WPH20-10; TU-Berlin, TU Dresden, DIW Berlin, 2009.)

⁴² Ezt felismerve, illetve ilyen indokkal, a kontinentális Európában elsőként 2009-ben a német szabályozó hatóság, a Monopolkommission javaslatot is tett a piac kiigazítására. Lásd: Foellemei, R. and Meister, U., *Enhancing the Efficiency of Water Supply – Product Market Competition Versus Trade*. J Ind Compet Trade, Vol. 12, 2012. pp. 299-324.

⁴³ Hyman and Hyman (2011), p. 40.

⁴⁴ Communication of the Commission on “Internal Market Strategy/Priorities 2003-2006”, May 7, 2003; MEMO (2003) 238 final.

⁴⁵ Vízkereitirányelv, p. 1.

⁴⁶ Bővebben: Bizottsági Közlemény az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának - Fehér Könyv az általános érdekű szolgáltatásokról /* COM/2004/0374

amely 2004 végére tervezett egy olyan vizsgálatot, amely a vízpiacot általános, gazdasági és környezetvédelmi szempontból értékelte volna. Az Európai Bizottság ezt a célkitűzést 2012-ben újra megfogalmazta, amikor a Vízeretirányelv rendelkezéseinek az implementációjával kapcsolatban, az EUMSZ 258. cikk alapján az Európai Unió Bírósága előtt keresetet indított Németországgal szemben azzal az indokkal, hogy az említett irányelv költségorientációra vonatkozó rendelkezéseit nem megfelelően ültette át a nemzeti jogába.⁴⁷ A tagállam és a Bizottság közötti alapvető véleménybeli különbség abban van, hogy Németország szerint a keretirányelv 9. cikke csak az ivóvízre és az azzal kapcsolatos szennyvízre kialakított szolgáltatások vonatkozásában értelmezendő, míg a Bizottság szerint a 9. cikk minden olyan ipari és mezőgazdasági termelési folyamatra is alkalmazandó, amely a vízszolgáltatás definíciója alá esik. A 9. cikknek a részletesebb vizsgálatára a dolgozat következő fejezeteiben kerül sor.

Egy hasonló ügyben a Bizottság 2012. június végén indokolással ellátott vélemény küldött Ausztriának.⁴⁸ Amennyiben azonban a Bizottság nem fogadja el Ausztria indokolását arra vonatkozóan, hogy miért nem alkalmazza a költségmegtérülés elvét az ipari és a mezőgazdasági jellegű vízszolgáltatásokra, az ügy, a német eljáráshoz hasonlóan, az Európai Unió Bírósága elé kerülhet.

1.4. A kutatási célja és a kutatási módszer

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 megfelelő folyamat, amely elvezethet oda, hogy az áru – a víz és a kapcsolódó szolgáltatás, azaz a vízszolgáltatás – 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 telekommunikációban a végződtetési vagy a barangolási díjakat illetően –, vagy szigorúbb bizottsági felügyeleti tevékenység és szabadabb tartalmi tagállami szabályozás szükséges, mint például az emissziós jogok kereskedelmének a területén? Mennyiben segíthet a

végleges. Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52004DC0374:HU:HTML> (Ellenőrizve: 2013. március 5.)

⁴⁷ Részletezve a későbbiekben.

⁴⁸ IP/12/653. (Ez a jogsértési eljárás azon szakasza, amelyben a tagállamnak lehetősége van arra, hogy a magyarázatait elküldje a Bizottságnak.)

Vízkeretirányelv 9. cikkében a költségmegtérülés elvét használó árazási előírása, és különösen a szennyező fizet elvének megjelenítése a víz árában? Meríthető-e tapasztalat az egyes államokban bevezetett szabályozási rendszerekből?

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 összehasonlító jellegét az európai 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. Céлом, hogy mind a gyakorlatban hasznosítható, mind tudományosan értékelhető tanulmány készüljön, mely bár önálló következtetéseket von le és befejezett kutatási folyamat is, kiinduló pontja lehet egy átfogó és időszerű jogalkotási folyamatnak.

A kutatást a szakirodalom széles körű áttekintése és rendszerezése,⁴⁹ az ösztönös megérzésen alapuló megközelítések,⁵⁰ valamint az összehasonlító módszerre épülő, hasonlóságon alapuló következtetések⁵¹ mellett a társadalmi hasznosság lehetséges súlyával is lehet jellemezni. A vízzel, a víz szolgáltatásával kapcsolatban elvégzett kutatások feltérképezéséhez ma már bőséges információt szerezhetünk, ha a népszerűbb tudományos keresőprogramok, mint a Google Scholar, Academic Archive Online, Academic Earth, Academic Index, BlogScholar adatbázisaiban keresünk.⁵² A néhány évvel korábban tapasztalható kutatási nehézségek és a korábbi kutatási eredményekhez való hozzáférés ma már idejét múltak, az „utazó kutató” fogalma más dimenzióban értelmezendő.

⁴⁹ Ezt rendszerezem a fejezetekben és a felhasznált irodalom jegyzékében.

⁵⁰ Például: Drága a víz, legyen olcsóbb – Sokat használunk, és ha nem ügyelünk el fog fogyni – Mit tegyünk? Vezessünk be árszabályozást! – Csökkentsük központilag a megszerezhető működési nyereséget!

⁵¹ Bizonyított, hogy a távközlésben működik a piacnyitást garantáló feltételek alkalmazása. Az energiapiacra is értünk el eredményeket a szabályozásnak köszönhetően. Joggal feltételezhető, hogy ha hasonló feltételek mellett a vízszolgáltatási piacokon is bevezetjük az árszabályozást, eredményeket érhetünk el. A hozzáférési árazás állandó témája a vertikálisan integrált szolgáltatók által uralt piacok szabályozásának. 2011-ben például, több évvel a piacnyitás után, a távközlési piacon ismét előtérbe került az inkumbensek és az új belépők közötti árazási kérdés. Lásd: „Brussels to begin telecoms access price battle”, Euroactive.com. Elérhető: <http://www.euractiv.com/infosociety/brussels-telecoms-access-price-b-news-507908> (Ellenőrizve: 2013. március 11.) és IP/11/1147. „Digitális menetrend: nyilvános konzultáció a távközlési hálózatokhoz történő hozzáférésről”.

⁵² Az említett keresőket egy általános keresőprogramba beírva pontos címetek kapunk. Az idézett internetes kutatási lehetőségeket, a forrásokra vonatkozó adatbázist, többek között, itt lehet bővebben megtekinteni: <http://whitepapers.virtualprivatelibrary.net/Scholar.pdf> (Ellenőrizve: 2013. március 2.)

A dolgozatom és kutatási folyamat célkitűzése a hagyományos kutatási megfontolásoktól némileg eltérő módon az volt, hogy ne csak a tudományos tevékenységhez közvetlenül köthető eredményeket rendszerezze, illetve próbáljon meg azokkal kapcsolatban következtetéseket levonni, hanem az is, hogy a hiteles és ellenőrizhető statisztikai és társadalmi kutatásokra is figyelmet fordítson. Az ilyen eredmények befolyásolhatják az elméleti megfontolásokat, valamint az azokat talán követő szakpolitikai, jogi és közgazdasági intézkedéseket. E figyelem megosztása nélkül, azt gondolom, hogy nem lehet fenntartható és szakmailag védhető következtetéseket levonni a víz jogi-gazdasági szabályozási megközelítését illetően.

Tapasztalatom azt mutatja, hogy a statisztikai és társadalomkutatási adatok elemzésének a hátránya, hogy az adatok az aktuális állapotot tükrözik, azokból hosszú távú következtetés nem mindig vonható le. Az adatokból párhuzamokat felállítani és hosszabb távon fenntartható javaslatokat csak a múlt ismeretében, a jelen tudományosan megalapozott megvizsgálásával és a jövőre való figyelemmel lehet készíteni. A víznek, a víz szabályozásának a kutatását illetően, tekintettel a társadalomban betöltött szerepére, ez hangsúlyozottan igaz.

1. fejezet - A dolgozat témájának társadalmi súlya

1.1. A témaválasztás indokai

A dolgozat indokoltságát és a téma társadalmi megítélését alátámasztják még azok a szinte mindennaposá vált hírek is, melyek a globális szinten megjelenő vízárzási kérdésekre vonatkoznak.⁵³ Ezekből a hírekből arra a következtetésre lehet jutni, hogy azzal együtt, hogy

⁵³ Ilyen hírekről számolnak be, például és a teljesség igénye nélkül: „User pays for water pricing”, elérhető itt: <http://www.mmg.com.au/local-news/country-news/user-pays-for-future-water-pricing-1.24286>, és „ACTEW encourages public submissions on water pricing”, elérhető itt: <http://www.actew.com.au/News%20and%20Publications/News%20and%20Events/2012/July/31/ACTEW%20encourages%20public%20submissions%20on%20water%20pricing.aspx> (ausztráliai kérdések); „The pricing of water”, elérhető itt: <http://tribune.com.pk/story/419218/the-pricing-of-water/> (pakisztáni kérdések); „Water, water everywhere but prices still rising”, elérhető itt: <http://www.publicserviceeurope.com/article/2312/water->

a vízfogyasztással kapcsolatos költségek emelkednek, az áremelkedést ellenző fogyasztói igények nem csökkennek. Az egyes államok kormányai ezt a disszonanciát próbálják meg valamilyen közvetett vagy közvetlen szabályozási vagy támogatási politikai beavatkozással ellenpontozni. Ennek azonban elsősorban nem gazdasági, hanem szociális megfontolásai vannak. A megjelenő hírek szerepének a hangsúlyozása mellett a dolgozatban fontosnak tartom annak bemutatását is, hogy a szakmai véleményformálók és a piac meghatározó szereplői, valamint a társadalom tagjai – azaz a magán- és ipari fogyasztók – hogyan közelítik meg a gazdasági jellegű, vízzel kapcsolatos szabályozási kérdéseket. Annak érdekében, hogy a legfrissebb állapotot tükrözze a dolgozat, előbbihez a 2012-ben tartott úgynevezett Állapotfelmérés⁵⁴ (Fitness check) konferencián elhangzott eredményeket, utóbbihoz az Európai Bizottság statisztikai hivatalának a 2012 márciusában készült felmérését használom.⁵⁵ Ezt pedig kiegészítem egy szintén 2012-es, az európai vízhiányt és szárazságot vizsgáló európai bizottsági háttéranyag megállapításaival.⁵⁶

1.2. Az európai vízügyi politika állapotfelmérése

Az Európai Bizottság megbízásából 2012 februárjában rendezték meg Brüsszelben az ipar és a tudományos véleményformálók részvételével az európai vízügyi politika felülvizsgálatáról szóló konferenciát.⁵⁷ A konferencia és az előkészítő tárgyalásokon a fontossági sorrendet

[water-everywhere-but-prices-still-rising](#) (angliai kérdések); „Czech may lose EU subsidies for water systems, Hospodarske Says”, elérhető itt: <http://www.bloomberg.com/news/2012-07-24/czechs-may-lose-eu-subsidies-for-water-systems-hospodarske-says.html> (csehországi kérdések); „Algarve town halls raise water prices” <http://www.theportugalsnews.com/news/algarve-town-halls-raise-water-prices/26474> (portugál kérdések); Frone, S., *Issues on the roles of efficient water pricing for sustainable water management*, Romanian Journal of Economics, 2012, vol. 34, issue 1(43), pp. 84-111.

⁵⁴ A bizottsági *fitness check* alatt a szabályozási és szakpolitikai célok összehangoltságának a vizsgálatát értjük. Egy ilyen vizsgálatnak a célja, hogy beazonosítsák az adminisztratív korlátokat, a hiányosságokat, valamint azokat a problémákat, amelyek a jogszabályok hatékony alkalmazásának az akadályai lehetnek. Ilyen gyakorlati *fitness check*-ek jellemzőek más területekre is, például mezőgazdaság, ipar. Lásd, bővebben: http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/evaluation/docs/fitness_check_en.pdf (Ellenőrizve: 2013. január 23.)

⁵⁵ A felmérésben mintegy huszonegyezer tizenöt évesnél idősebb európaiakat kérdeztek meg 2012 márciusában. Ez a két évvel korábbi, hasonló tartalmú közvélemény-kutatással megegyezően a vízzel kapcsolatos információról, a víz áráról, az abban való társadalmi felelősségről és részvételről kérdezte az interjúalanyokat. In: *Attitudes of Europeans towards water – related issues*. Flash Eurobarometer 344 – TNS Political and Social. March 2012.

⁵⁶ A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak - Az Európai Unióban a vízhiány és az aszály jelentette kihívás kezeléséről (EGT-vonatkozású szöveg) {SEC(2007) 993}{SEC(2007) 996}. COM/2007/0414 final

⁵⁷ Bővebben a konferenciáról itt: www.ecologic-events.eu (Ellenőrizve: 2013. február 24.)

meghatározó mutatók az európai vízügyi szabályozást a hatékonysági, a koherencia, a relevancia és az eredményességi szempontjából közelítették meg.⁵⁸

A szabályokat a résztvevők rugalmasnak ítélték meg, ami azt jelenti, hogy nincs szükség arra, hogy újra átfogó szabályalkotáshoz lásson az EU. Ahogy a konferencia összegző dokumentuma fogalmaz: „Az volt tapasztalható, hogy nincs igény arra, hogy a meglévő vízjogi szabályozást újra elővegyük. A meglévő joganyag konszolidációjára azonban szükség van.”⁵⁹

A konferencia résztvevői egyetértettek abban, hogy a Vízkereitirányelv megfelelően széles területet szabályoz. A benne megfogalmazott eljárásoknak köszönhetően az új, esetleges szabályozási területeket is kellő mértékben lehet szabályozni. Abban is egyetértés volt a felek között, hogy a Vízkereitirányelv egyik, a jövőben pontosításra szoruló területe az árak meghatározásával foglalkozó és a költségmegtérülés elvének használatát előíró 9. cikk. A cikk rendelkezéseinek lehetséges értelmezését a tagállamok számára pontosítani kell, különös tekintettel a szolgáltatás költségeire vonatkozóan.⁶⁰

Abban sem volt nézeteltérés, hogy a szabályozás sikere elsősorban a tagállami végrehajtás függvénye,⁶¹ valamint a tagállami implementáció, azaz a vízgyűjtő-területek kezelési tervei nem közelítik megfelelően a vízhiánnyal kapcsolatos kérdéseket. Azt, hogy ezalatt pontosan mit értettek a résztvevők, a záró dokumentum nem részletezi. Megjelenik azonban a dokumentumban a monitoring intézmények megerősítésére, valamint a vízzel kapcsolatos jogosultságok kereskedésének a megerősítésére és bevezetésére vonatkozó igény.

Összegésképpen elmondható, hogy a konferencián résztvevők a vízpolitikai hiányosságok kezelésével kapcsolatban az EU felelősségét tagállami, még inkább vízgyűjtő-területi szintre helyezik, megállapítva, hogy „EU-szinten nem lehet megfelelő válaszokat adni”.⁶² Az EU szerepének tehát nem a konkrét jogszabályokban, hanem a szakpolitikai jellegű iránymutatásokban kellene megjelennie. Ehhez azonban a keretirányelvvel kapcsolatos jelentéstevesési kötelezettségeknek összehangoltabbaknak kellene lenniük, valamint a gazdasági

⁵⁸ „Public Consultation to Support the Fitness Check of EU Freshwater Policy - Analysis of the Responses” 28 March 2012. A háttérdokumentumot itt lehet elérni: http://www.ieep.eu/assets/917/public_20consultation_20report.pdf (Ellenőrizve: 2013. február 24.)

⁵⁹ In: „2nd stakeholder workshop for the fitness check of EU freshwater policy”, March 2012. 3. p. Compiled by: Kampa, E. et al. European Commission. Elérhető itt: http://ecologic-events.eu/Fitness-Check-Workshop/sites/default/files/Conclusions_FC_2nd_Stakeholder_WS.pdf (Ellenőrizve: 2013. január 11.)

⁶⁰ 2nd stakeholder workshop for the fitness check of EU freshwater policy, March 2012. p. 4.

⁶¹ Ibid.

⁶² „It is not possible to prescribe adaptive responses at the EU level”. In: 2nd stakeholder workshop for the fitness check of EU freshwater policy”, March 2012. p. 7.

jellegű intézkedéseknek hangsúlyosabban kellene megjelenniük az egyes intézkedésekben. Egyelőre azonban a Vízkeretirányelv vonatkozásában a szakági implementáció a leghangsúlyosabb.⁶³ Ehhez, ahogyan az több helyen megjelenik a konklúziókban, egy új struktúrájú, állami szinten megjelenő vízügyi felügyeleti rendszer kialakítása és egy megerősített nemzetközi együttműködés lesz szükséges.⁶⁴

A víz árazásával kapcsolatosan a legfontosabb problémát a résztvevők a keretirányelv 9. cikkének megfogalmazásában látták: a tagállamok a vízszolgáltatás definíciója alatt mást és mást értettek, valamint nem volt összhang a környezeti költségek vonatkozásában sem. Kiemelték, hogy a legfontosabb a fogyasztás mérésének a bevezetése, a költségekkel kapcsolatos átláthatóság fejlesztése, valamint az árazási kérdések állami támogatásának megemlése lenne.⁶⁵

Összességében tehát az állapotfelmérő konferencia szerint a Vízkeretirányelv átültetése és az európai vízügyi politikai nincs rossz helyzetben, a kisebb pontosításokkal komolyabb eredmény is elérhető lenne, mélyreható újraszabályozásra azonban nincs szükség.

A Bizottság 2012 novemberében jelentette meg az EU vízügyi politikájára vonatkozó állapotfelmérő munkaanyagát.⁶⁶ Bár a dokumentum önmagában is naprakész információt ad az európai vízügyi helyzetről, annak elsődleges célja az átfogóbb bizottsági szakpolitikai állapotfelmérések megalapozása volt. Ahogy a munkaanyag fogalmaz: „Ezek a jelentések további szakpolitikák kidolgozásához szükségesek. Ilyen szakpolitika az európai vízkészletek megőrzésére irányuló terv és annak hatástanulmánya is.”⁶⁷

Az állapotfelmérés megerősíti az év eleji konferencián kifejtetteket, kiemelve a Vízkeretirányelv 9. cikkében foglalt költségmegtérülés elvére vonatkozó megállapításokat, valamint a vízkitermelés engedélyhez kötésének a szükségességét. A dokumentum legfontosabb kritikája ebben a vonatkozásban az, hogy Európában a több helyen megjelenő előírások ellenére nincs elterjedt hatékony vízhasználatra ösztönző eszköz. Ebben segíthetne a vízhasználatok közötti elsőbbségi sorrend meghatározása, különös tekintettel a

⁶³ *2nd stakeholder workshop for the fitness check of EU freshwater policy*, March 2012. p. 11.

⁶⁴ *Ibid.*, p. 10. Magyarország a 2011. évi CCIX. törvénnyel komoly lépéseket tett ebbe az irányba. A törvény részletes bemutatására a dolgozat 9. fejezetében kerül sor.

⁶⁵ *2nd stakeholder workshop for the fitness check of EU freshwater policy*, March 2012. pp. 10-12.

⁶⁶ Commission Staff Working Document – The Fitness Check of the EU Freshwater Policy. SWD(2012) 393 final. Elérhető: <http://ec.europa.eu/environment/water/blueprint/pdf/SWD-2012-393.pdf> (Ellenőrizve: 2013. január 7.)

⁶⁷ In: Commission Staff Working Document – The Fitness Check of the EU Freshwater Policy. p. 2.

mezőgazdasági használatra.⁶⁸ A dokumentum megállapítja, hogy a teljes költségmegtérülés elvén történő árképzésnek egyelőre szintén csak lehetőségei vannak. A 9. cikk kívánalma szerint a nemzeti jogban már valamilyen módon meg kellett volna jelennük a víz költségelemeinek, ez azonban a legtöbb országban egyelőre hiányzik. A dokumentum egyik javaslata szerint ösztönző jellegű lenne a kohéziós források vízszolgáltatásokat érintő beruházásainak a megfelelő árképzés bevezetéséhez való kötése.⁶⁹ Ez a gondolat megfontolandó, de kritikaként az is felmerülhet, hogy a Bizottság ezzel burkoltan elismeri, hogy az eredeti szabályozási javaslat nem volt tökéletes.

1.3. Az Európai Bizottság Statisztikai Hivatalának felmérése

Az Európai Bizottság Statisztikai Hivatala (Eurostat) rendszeresen készít felméréseket az Európai Unió szakpolitikáival kapcsolatosan. A vízügyi politikákkal kapcsolatos felmérés keretén belül 2012. március elején mintegy huszonöt és fél ezer interjút készítettek Európa szerte, ebből 1003-at Magyarországon.⁷⁰ Az interjúk azokra a vízzel kapcsolatos kérdésekre koncentráltak, amelyek a Vízkereitírányelv 2000. évi elfogadása óta a tagállamokban felmerültek, vagy az irányelv célkitűzéseivel kapcsolatban a tagállami jogban – az elvárások és a célkitűzések szerint – meg kellett volna jelenniük. Ilyen kérdéscsoportok voltak a vízzel kapcsolatos általános problémák vagy a vízi környezet fenyegetettségének az ismerete, a víz árának a kérdése, az árazás elfogadása, az EU által alkalmazott jogszabályok, fejlesztések és szakpolitikai iránymutatások szükségessége, valamint a felelősségi kérdéskörök. A felmérés a 2009-ben elvégzett, hasonló adatfelvételre és következtetésekre alapozta a kérdéseit.

A felmérés szerint megállapítható, hogy azok az országok, ahol közismert a vízbőség, az emberek a vízzel kapcsolatos problémákkal tisztában vannak, és a vízben minőségi javulást vélnek felfedezni, valamint nem aggódnak a víz minőségi és mennyiségi jellemzőiből adó problémák miatt.

A közvélemény-kutatásnak a víz árára vonatkozó része számos tanulsággal szolgált: míg a válaszadók 82 százaléka gondolta, hogy a vízzel kapcsolatos költségeket a fogyasztónak kellene viselnie, alig hatvan százaléka véli úgy, hogy ennek a költségnek a fogyasztás által

⁶⁸ Ibid., p. 11.

⁶⁹ Ibid., p. 28.

⁷⁰ Flash Eurobarometer 344, „Attitudes of Europeans towards water related issues”. Elérhető: http://ec.europa.eu/environment/pdf/fl_344_sum_en.pdf (Ellenőrizve: 2013. január 8.)

okozott környezeti költségeket is magába kellene foglalnia.⁷¹ Más szóval, a válaszadók-fogyasztók között még 2012-ben sem volt elfogadott az, hogy a felhasznált víz a természettől elvett erőforrás, amelynek környezeti-gazdasági értéke van. A környezet-gazdaságilag tudatosabb országok között van Svédország, Dánia, Hollandia, Ausztria és Finnország, míg jóval az EU-átlag alatt, az utolsó helyen található Magyarország, a ciprusiak és az észtek mögött. Azok között, akik a környezeti érték árbéli megjelenését indokoltnak tartják, nagyobb arányban vannak azok, akik a szárazság miatt gondolják ezt így. Azaz, a környezeti érték a víz árában való közvetlen megjelenését a káros környezeti hatások ellentételezésének tekintik. Ez azt mutatja, hogy a válaszadók többsége kapcsolja össze a környezeti értéket és az ellenpontosandó gazdasági ösztönzőt – azaz az árazást –, tehát a gazdasági érték Vízkeretirányelvben kifejezett formája társadalmi „buy-in”-nel rendelkezik.⁷² Felmerülhet a kérdés, hogy ha ez így van, akkor ennek ellenére mégis miért általános tendencia a tagállamok vonakodása az ilyen irányú jogszabályok alkotására és végrehajtására.

A válaszok többek között azt is bizonyítják, hogy Magyarországon a megkérdezettek nem gondolják, hogy a vízzel kapcsolatban országos szinten problémák lennének, a fenyegető veszélyeket – a közelmúlt környezeti katasztrófái ellenére – nem érzik közvetlennek, és a vízért nem érznek felelősséget, azaz nem érzik azt, hogy annak használatával a „természetben kárt tennének”. Más szóval, a vízre, mint mindig, minden körülmény között rendelkezésre álló, mindenkit megillető jogosultságra tekintenek.

Ezzel szemben, az európai válaszadók mintegy kétharmada szerint az EU-nak további intézkedéseket kellene hoznia, amennyiben hatékonyan akar fellépni a vízzel kapcsolatos problémák ellen. Azaz, ezek a problémák – bár nem mindenütt elfogadott a létezésük, és a rendezésükkel kapcsolatban a költségeket nem szívesen viselnék tagállami szinten – leghatékonyabban az EU-szinten alkotott jogszabályokkal rendezhetők. A válaszadók 67%-a szerint ennek egyik előfeltétele azonban, hogy a vízhez kapcsolható problémákkal kapcsolatos információáramlás elősegítse a problémák kezelését- és megelőzését.⁷³ A magyarországi válaszadók többsége is bízik az EU-ban, azonban az EU-átlaghoz képest valamivel alacsonyabb mértékben.⁷⁴

⁷¹ Ibid., p. 15.

⁷² A social buy-in alatt a társadalmi elfogadást értem.

⁷³ Flash Eurobarometer 344, p. 17.

⁷⁴ EU-átlag: 73%, Magyarország: 64%. Flash Eurobarometer 344, pp. 17-18.

A felmérés publikálását követően az Európai Bizottság közzétette az Európai Vizekre vonatkozó Stratégia nyilvános konzultációját, minek a keretében a fenti kérdésekhez hasonlóan a Bizottság által tervezett vízpolitikai irányvonalak meghatározása érdekében a válaszadók kifejtették a véleményüket.⁷⁵ A dolgozat lezárásakor a konzultáció eredményei még nem nyilvánosak.⁷⁶

1.4. A vízhiányra és az aszályra vonatkozó európai politika felülvizsgálatáról szóló jelentés

A 2012 novemberében elkészült bizottsági közlemény a korábbi, 2007-es európai vízhiányt és szárazságot vizsgáló európai bizottsági közlemény első komolyabb felülvizsgálata volt.⁷⁷ A 2012 novemberében közzétett anyag a korábbi közlemény vízzel kapcsolatos megállapításaira és célkitűzéseire válaszol. A 2007-es kommunikációban a Bizottság létrehozta az intézkedések egyértelmű hierarchiáját, „[...] amely szerint a vízigény-gazdálkodás élvez elsőbbséget, más vízellátási lehetőségek pedig csupán akkor jöhetnek szóba, ha a hatékony vízfelhasználás tekintetében már minden lehetőség kimerült.”⁷⁸

Az elért eredményeket a Bizottság jelentéseiben 2008-ban, 2009-ben és 2010-ben értékelte.

A közlemény megállapítja, hogy Európában az utóbbi 30 évben az aszályok száma jelentős mértékben megnőtt.⁷⁹ Úgy tűnik, hogy ez a tendencia nem változik a közeljövőben, így az egyelőre az EU területének 17%-át érintő vízhiány nagy valószínűséggel nagyobb területre fog kiterjedni. Ez azért veszélyes, mert a víz nem csak közvetlenül hasznosítható erőforrás, hanem, ahogyan azt korábban hangsúlyoztam, input termelési tényező is számos más iparnak. A vízhiány és az aszály gazdasági veszteségeket okozhat a vizet használó valamennyi ágazatban, „[...] valamint káros környezeti hatást gyakorolhat a biológiai sokféleségre, a

⁷⁵ A konzultáció 2012. március 15. és június 7-e között volt nyitva. Elérhető itt: http://ec.europa.eu/environment/consultations/blueprint_en.htm (Ellenőrizve: 2013. január 11.)

⁷⁶ A konzultációt követte az Egyesült Királyságban egy másik nyilvános konzultáció (Defra), melynek központi eleme a fenntarthatósági célok és a célok betartásának a mérésére szolgáló indikátorok meghatározásának a konzultációja. Ennek a közvélemény felmérésére szolgáló vitadokumentuma a 4. oldalon említi a vízzel kapcsolatos kérdéseket, még hozzá a rendelkezésre álló vízmennyiség szempontjából. „Informal Consultation on Sustainable Development Indicators”, 24 July 2012 – 15 October 2012. Elérhető itt: <http://www.defra.gov.uk/consult/files/sus-dev-indicators-consult-doc.pdf> (Ellenőrizve: 2013. január 11.)

⁷⁷ Lásd: A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és Tanácsnak. *Az Európai Unióban a vízhiány és az aszály jelentette kihívás kezeléséről*. COM (2007) 414 végleges

⁷⁸ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és Tanácsnak. *Az Európai Unióban a vízhiány és az aszály jelentette kihívás kezeléséről*. p. 2.

⁷⁹ „1976 és 2006 között az aszályal sújtott területek és emberek száma csaknem 20 %-kal emelkedett, az aszály okozta károk összköltsége pedig 100 milliárd euróra rúgott.” *Az Európai Unióban a vízhiány és az aszály jelentette kihívás kezeléséről*. p. 2.

vízminőségre, előidézheti a vizes területek állapotromlását és eltűnését, továbbá talajerózióhoz, talajromláshoz és sivatagosodáshoz vezethet.”⁸⁰

Az általános megállapítások mellett a közlemény mintegy hét szakpolitikai területet elemez. Mivel jelen keretek között nem lehet minden elemzett területet részletesen ismertetni, a dolgozat szempontjából legfontosabb, a víz árazását érintő megállapítások bemutatására szűkítem az ismertetést.

A víz árazásának egyik legnagyobb hiányossága az EU-ban, hogy a tagállamok túl szűkösen értelmezik a vízszolgáltatások definícióját, aminek a következménye, hogy a vízgyűjtő-gazdálkodási tervekben a vízszolgáltatások meghatározása nincs összhangban a Bizottság értelmezésével és a tagállami tervek a vízszolgáltatások fogalmát, több helyen, az ivóvízellátásra és a szennyvízkezelésre korlátozzák.⁸¹

Hasonlóképpen, a vízszolgáltatások teljes költségeinek megtérülése még nem minden tagállamban vált jogi normává, így a környezeti költségeket gyakran nem veszik figyelembe. A mezőgazdasági vízhasználat hatásával kapcsolatban a közlemény megjegyzi, hogy „[...] a mezőgazdaságban, amely az EU legnagyobb vízfogyasztó ágazata, a vízellátással összefüggő működési költségek 10 tagállam esetében csak részlegesen térülnek meg, a vonatkozó tőkeköltségeket pedig gyakran támogatják. Az uniós mezőgazdaságban a vízkivétel jelentős része nincs beárazva még a vízhiánnyal küzdő területeken sem, és nem létezik pénzügyi mechanizmus az egyes vízkivételek környezeti és vízkészlet-költségeinek megtérítésére, illetve a hatékonyabb vízhasználat ösztönzésére. A fogyasztásmérés a hatékony vízelosztás és a vízzel kapcsolatos árképzés előfeltétele.”⁸²

A közlemény a helyzetfelmérés mellett azonnal javaslatokat is tesz tehát a problémák kezelésére. Olyan javaslatokat, amelyeken a tagállamoknak érdemes lenne elgondolkodniuk. A mezőgazdasági fogyasztási alapú árazásra tett javaslat komoly agrárérdekeket sért, ezért nehezen kivitelezhető. A fogyasztás mérése azonban, mint elsődleges célkitűzés, könnyebben bevezethető feladat lenne. A tőkeköltségek finanszírozása közgazdaságilag szintén indokolt,

⁸⁰ Ibid., p. 3.

⁸¹ Abból hiányzik, például a saját célú vízkivétel, az árvízvédelem, a vízenergia-termelés, a hajózás. Az *Európai Unióban a vízhiány és az aszály jelentette kihívás kezeléséről*. p. 3.

⁸² Ibid., p. 4.

hiszen egy hosszú távú fejlesztésnek stabil hátteret adhatna, amelyek tudatában a fogyasztási – működő – költségek saját finanszírozása is könnyebben kivitelezhető lenne.

2. fejezet - A vízszolgáltatások általános jellemzése

2.1. A vízszolgáltatás fogalma és az alpiacai

Gazdasági szempontból a vízszolgáltatás számos szolgáltatás gyűjtőneve: a vízkinyerést, a -tisztítást, a -szállítást, a -tárolást, a víz fogyasztóhoz való eljuttatását, a felhasznált, de megmaradt víz begyűjtését, annak elszállítását, tisztítását és újrafelhasználását jelenti. Ezzel együtt azonban minden olyan egyéb, kiegészítő jellegű szolgáltatást is a vízszolgáltatás alá sorolhatunk, amely a vízzel kapcsolatba hozható: az esővíz elvezetését, az energiacélú vízhasználatot és a tározók építését. A vízszolgáltatás egy folyamatosan változó, a technikai és gazdasági-jogi fejlődés következtében alakuló fogalom. A vízszolgáltatáshoz rendszerelméleti szempontból több fogalmat rendelhetünk: a vízszabályozás környezetjogi

szempontból értékelhető megközelítését, a szennyezésért való kárfelelősség elvének érvényesítését (a szennyező fizet elvének alkalmazását), és a vízszolgáltatás további értelmezési szintekre való lebontását is.

A vízszolgáltatás fogalmát uniós szinten a Vízkereitirányelv határozta meg 2000-ben: „*Vízszolgáltatás*« minden olyan szolgáltatás, amely biztosítja a háztartások, közintézmények és bármely gazdasági tevékenység számára:

(a) a felszíni vagy felszín alatti víz kivételét, duzzasztását, tárolását, kezelését és elosztását;

(b) a szennyvíz összegyűjtését és kezelését végző létesítményeket, amelyek a vizet ezt követően felszíni vizekbe bocsátják ki.”⁸³

A vízszolgáltatáshoz képest tágabb fogalom a vízhasználat fogalma, melyet ugyanezen irányelv így határoz meg: „*Vízhasználat*« [a] vízszolgáltatások, és bármely, az 5. cikk és a II. melléklet alapján meghatározott egyéb tevékenység, amelyek jelentős hatással vannak a víz állapotára. Ez a fogalommeghatározás érvényes az 1. cikkre nézve és az 5. cikk, valamint a III. melléklet b) pontja szerint elvégzett gazdasági elemzésre.”⁸⁴

A fogalommeghatározás következménye az lesz, hogy azok a vízhez kapcsolódó tevékenységek, amelyek nem férnek bele egyik definícióba sem, külön alátámasztó elemzésekkel mentesülhetnek a költségmegtérülés elvét használó árazás és a költséghatékonysági elemzések követelményei alól.⁸⁵ Be fogom mutatni, hogy a gyakorlatban kevés annak az esélye, hogy az irányelv biztosította kereteken belül az elv mellőzését, azaz a víz környezeti értékének a használatban való megjelenésének elmaradását egy tagállam indokolni tudja.⁸⁶

Ahogy az korábban részleteztem, az EU tagállamai nem feltétlenül értenek egyet a vízszolgáltatások kiterjesztő értelmű meghatározásával. A Bizottságnak a vízhiányra és az aszályra vonatkozó európai politika felülvizsgálatáról szóló jelentése szerint a tagállamok által kialakított vízgyűjtő-gazdálkodási tervekben „A vízszolgáltatások meghatározása

⁸³ Vízkereitirányelv, 2. cikk 38. pont.

⁸⁴ Vízkereitirányelv, 2. cikk 39. pont.

⁸⁵ Ilyen példaként említi meg a Vízkereitirányelv végrehajtására vonatkozó dokumentum az útmutatásában a halászatot és a túlhalászatot. Míg elsőnek nincs hatása a víz állapotára, addig a második esetben már vízhasználatról beszélhetünk, hiszen az komoly változást okozhat a víz állapotában. In: CIS, *Guidance document no. 1. Economics and the environment. The implementation challenge of the Water Framework Directive*. Working group 2.6 WATECO. (Továbbiakban: CIS Guidance doc. no. 1), p. 74.

⁸⁶ Lásd a 10. fejezetet.

gyakran nincs összhangban a Bizottság értelmezésével, mivel a vízszolgáltatások fogalmát a saját célú vízkivétel, az árvízvédelem, a vízenergia-termelés, a hajózás stb. kivételével csupán az ivóvíz-ellátásra és a szennyvízkezelésre korlátozza.”⁸⁷ Mivel a Vízeretirányelv 38. preambulumbekzdése elég pontosan fogalmazza meg a vízszolgáltatások fogalmát, a Bizottság nyolc tagállam ellen jogsértési eljárást indított,⁸⁸ és az eljárások közül egy már a bírósági szakaszba jutott, azaz a Bizottság köteleességszeg megállapítása iránti keresetet nyújtott be a Bíróságon Németország ellen.⁸⁹ A dolgozat leadása időpontjában az említett eljárások még nem zárultak le.⁹⁰

A Vízeretirányelv definíciójából is egyértelműen kivehető, hogy a vízszolgáltatási piac számos, önállóan is piacként jellemezhető alpiacra bontható: i) a víz, mint áru/szolgáltatási alapanyag megszerzése, ii) az áru/szolgáltatási alapanyag tárolása, iii) a víz kezelése, iv) valamint az áru/szolgáltatás terítése, a víz fogyasztókhöz való eljuttatása, azaz az általános értelemben vett vízszolgáltatás.⁹¹ Ezeket tekintem elsődleges piacnak.

A víz, mint „kereskedelmi ügyletek tárgya” a legátfogóbb definíció, amely használható az áru/szolgáltatás/környezeti tőke fogalmakkal kapcsolatban. Ugyanakkor a dolgozatban központi kérdésként vizsgált „vízszolgáltatás” viszonylatában a víz elsősorban a szolgáltatás tárgya. Ezt azzal egészítem ki, hogy a környezeti tőke beárazásának megértéséhez azonban a vízre, mint árura, alapanyagra, azaz környezeti tőkére kell gondolni. Az értekezésben

⁸⁷ A vízhiányra és az aszályra vonatkozó európai politika felülvizsgálatáról szóló jelentés, p. 3.

⁸⁸ A vízszolgáltatások fogalmát mindössze hat tagállamban értékelték kiterjesztően. Lásd: A vízhiányra és az aszályra vonatkozó európai politika felülvizsgálatáról szóló jelentés, p. 3., 5. lábjegyzet

⁸⁹ A tagállamok EU-tagságból származó feladata, hogy saját jogrendszerükön belül biztosítsák az uniós jog végrehajtását, azaz az irányelvek előírt határidőn belüli átültetését, valamint az uniós jogszabályok megfelelő és pontos alkalmazását. A szerződések értelmében az Európai Bizottság felel az uniós jog helyes alkalmazásának biztosításáért. Ha egy tagállam nem tartja tiszteletben az uniós jogszabályokat, a Bizottságnak – az Európai Unió működéséről szóló szerződés 258. és az Euratom-Szerződés 106a. cikkének értelmében – jogában áll lépéseket tenni a jogsértés megszüntetése érdekében, és adott esetben köteleességszegéssel kapcsolatos bírósági eljárás iránti keresetet nyújthat be a Bírósághoz. A köteleességszegés azt jelenti, hogy valamely tagállam hatósága nem vagy nem megfelelően teljesíti az európai uniós jogszabályokból fakadó köteleességeit. Köteleességszegés esetén az Európai Bizottság eljárást indít, amelynek első szakasza a "bírósági eljárást megelőző eljárás". Ez az eljárás lehetőséget nyújt a tagállamnak arra, hogy nemzeti jogát önként az európai uniós jog követelményeihez igazítsa. Németország esetében ezen a szakaszon túljutott a Bizottság, míg a többi érintett tagállam elleni eljárás a bírósági eljárást megelőző eljárás szakaszban van. Lásd még: http://ec.europa.eu/eu_law/infringements/infringements_hu.htm (Ellenőrizve: 2013. március 11.)

⁹⁰ Részletezésük a német vízpiacról szóló fejezetben, valamint a 10. fejezetben.

⁹¹ A magyar szakirodalomban megjelent a vízszolgáltatás *terminus technicus*-aként a *víziközmű-szolgáltatás* is. Ezt a dolgozatban azonosnak tekintem az általam használt vízszolgáltatással. Ennek indoka elsősorban az angol nyelvű szakirodalomban elterjedt „water services”, azaz vízszolgáltatás elnevezés, ami megkülönböztetendő a „wastewater services”-től, azaz a szaniter vagy másképpen szennyvízzel kapcsolatos szolgáltatásoktól. A magyar víziközmű-szolgáltatás használatára lásd: Ungvári Gábor-Koskovics Éva, *Áttekintés a magyar víziközmű-ágazatról*, Műhelytanulmány – REK. *Verseny és szabályozás 2010* (szerk.: Valentiny Pál, Kiss Ferenc László, Nagy Csongor István) (2011), pp. 306-328.

megfogalmazott következtetésekben és egyes javaslatokban igyekeztem világosan kiemelni, hogy a víz, mint áru, avagy a víz mint a vízszolgáltatás szinonimájaként szerepel.

A felhasznált víz begyűjtése, a szennyvíz-kezelési és újra-felhasználási folyamatok alkotják a vízzel kapcsolatos szolgáltatások másik nagy piacát. Ezeket nevezem másodlagos piacnak.⁹²

A két piac sok hasonlóságot mutat strukturális szempontból: mindkettő hálózatos jellegű, szolgáltatásnyújtási kötelezettség és koncessziós jogok jellemzik. Számos különbség is megfigyelhető azonban a két piac között a szolgáltatások kiépítettségének a színvonala és a jellemző szakpolitikai megközelítés tekintetében. Ami a szakpolitikai megközelítést illeti, az egyik alapvető fontosságú – ez a víz fogyasztókhöz való eljuttatása –, míg a szennyvíz-kezelés sokszor csak tervbe vett fejlesztés.⁹³

2.2. A vízszolgáltatás, mint hálózatos ipar

A vízszolgáltatásra jellemző folyamatos technológiai megújulás, vagy legalábbis annak a szükségessége miatt több tényező együttesen irányíthatja a fogyasztók döntéseit. Mivel azonban a vízszolgáltatást nyújtóknak nem minden esetben kell teljes mértékben átláthatóan működniük, a fogyasztók tájékozottsága hiányos. Emiatt a piacra fokozott információs aszimmetria a jellemző. A szolgáltatást nyújtó vállalatok jellege és tőkeigénye miatt – másképpen a magas be- és kilépési korlátok eredményeképpen – a kínálati oldalon a szolgáltatók kicserélődése nem gyakori. A vízszolgáltatások piacának emellett a magas hálózatépítési költségek miatt hálózatos ipari jellege is van. A szolgáltatók részben ebből a hálózatos jellegből kifolyólag, részben pedig a víz, mint termék előállítási folyamata miatt természetes monopóliumként kezelendők. A szolgáltatók piaci szerepe meghatározó, többnyire erőfölényes. A természetes monopólium jelleg azt jelenti, hogy a szolgáltatásra/árura vonatkozó verseny a szolgáltatás/áru természeténél fogva nem, vagy csak korlátozottan tud megjelenni és/vagy a versenytársak piacon maradási képességei minimálisak. Másként, a vízszolgáltatás nyújtása egyetlen, gazdaságosan megismételhetetlen

⁹² Dolgozatomban a vízszolgáltatás elsődleges piacára tekintettel végzek elemzéseket. A másodlagos piacok kiépítettsége, jogi szabályozása, valamint karaktere (elsősorban a kémiai és biológiai tisztításra vonatkozó feladatok) miatt különböznek az elsődleges piacoktól. Budapestben, például, a víz és szennyvíz-szolgáltatásokat külön vállalkozások végzik. A témáról bővebben: *A szennyvíztisztítás szabályozás igénye a hazai gyakorlat néhány példájával*. Tanulmánygyűjtemény, 4. füzet, Veszprémi Egyetem, 2002. (szerk. Kárpáti Árpád). Elérhető: <http://www.epito.bme.hu/vcst/oktatas/feltoltesek/BMEEOVKMHT1/04.pdf> (Ellenőrizve: 2013. március 12.); Koskovics-Ungvári (2011).

⁹³ Ez a közmű-olló probléma.

adottság (a hálózat) létezésének a következménye, s (vállalatgazdaságtani szempontból) leggazdaságosabban egyetlen szolgáltató által nyújtható. A gazdaságosság ellenben azt jelenti, hogy a hálózat kiépítésének költségei miatt egyetlen szolgáltató tud tartósan nyereséges maradni, vagy azzá válni. Fontos megjegyezni, hogy természetes monopólium esetében jellemző a piacra, hogy – amennyiben az egész termelési folyamatot tekintjük, s nem az egyes résztermékeket –, a szolgáltatás előállításának az átlagköltsége magasabb, amennyiben azt nem egy, hanem több szolgáltató kínálja. Ezzel együtt, a vízszolgáltatási piacon ez úgy értelmezendő, hogy a kiemelkedően magas elsüllyedt költségek, valamint a magas állandó költségek miatt a természetes monopólium jelleg szinte kizárólag a hálózathoz kapcsolható. Úgy gondolom, hogy az ilyen természetes monopóliumra jellemző költség-szubadditivitás a vízszolgáltatások piacán megtalálható, azonban szinte kizárólag történelmi okok miatt, így a fenntartása versenyellenes, a fogyasztók érdekeit nem szolgálja.⁹⁴

A hálózatos jellemzők és a domináns piaci jelleg végigkíséri a vízszolgáltatás történetét. A Római Birodalomban például, már több mint kétezer évvel ezelőtt a víz- és csatornarendszer nemcsak a víz szállítását, hanem a tárolását és alternatív felhasználását is lehetővé tette.⁹⁵

Olyan, természetes monopólium által dominált piacról beszélünk, amely kapcsán a piac meghatározó szolgáltatási elemének, azaz a vízszolgáltatásnak a biztosítása alapvetően különbözik a többi hálózatos iparágától (például: energia és gázellátás, telekommunikáció, vasúti szolgáltatások). Ezt egészíti ki a fogyasztói oldalon megjelenő keresleti helyettesíthetőségre vonatkozó rugalmatlanság is (a fogyasztók jellemzően árelfogadók), ami azt jelenti, hogy kicsi, de jelentős áremelkedés hatására a fogyasztók nem váltanak. Ennek vizsgálata azonban nagyrészt elméleti jellegű és kizárólag a versenyjogi megközelítést mutatja be, hiszen az ivóvíz hatósági áras termék, azaz az áron a szolgáltató csak minimálisan változtathat. A természetes monopol jelleg a monopolszolgáltatás szabályozásának a megközelítésében is megjelenik, és általában szigorúbb szabályozást és felügyelet jelent.⁹⁶

A víznek a fogyasztókhöz való eljuttatása nemcsak szabályozási-igazgatási kérdés, hanem alapvető létszükséglet is. A szolgáltatással kapcsolatban nem hagyható figyelmen kívül a víz

⁹⁴ Lásd, még: Baumol, W.J., *On the Proper Cost Tests for Natural Monopoly in a Multiproduct Industry*. The American Economic Review, Vol. 67, No. 5, 1977. pp. 809-822.

⁹⁵ A római jog és a víz szabályozásával kapcsolatban lásd: Eugene F. Ware, *Roman Water Law*, St. Paul (Minnesota), West Publishing Co., 1905.; illetve Földi András, Hamza Gábor, *A római jog története és intézményei*, Bp., Nemzeti Tankönyvkiadó, 1996, pp. 270–271.

⁹⁶ Lásd bővebben: Hyman and Hyman (2011)

társadalmi funkciója, valamint az élethez szükséges alapvető feltételek biztosításában ellátott szerepe sem. A szolgáltatás kiváló színvonalának a biztosítása pozitív externáliát is hordoz, azaz a „kimenő oldal” nem csak az ügyletben részt vevő feleknél, hanem más, növekvő számú passzív félnél is érzékelhetően kedvező hatásokat fejt ki, hiszen a megfelelően magas minőségű vízszolgáltatásnak és a csatornázott országnak a közegészségügyi mutatói is jobbak lesznek. A célnak megfelelő vízminőség alacsony áron való biztosítása pedig versenyelőnyt jelenthet sok iparágnak – az élelmiszeripartól a nehéziparig.

A szolgáltatáshoz kapcsolható állandó költségek magasak, a szolgáltatást jellemző diszkontráta meghatározása közgazdaságilag nehéz, és mint általában a fenntarthatósággal kapcsolatos döntések esetében, a vízzel kapcsolatban hozott intézkedések teljes hatása csak a jövőben érzékelhető. Más szóval, a jelen nemzedék használati szokásai ma még nem fejtik ki valamennyi hatásukat, azonban a jövő generációk szolgáltatás-igénybevételi lehetőségeit alapvetően meghatározzák.

A víz, mint ökoszisztéma-szolgáltatás, egyben gazdasági tényező és fogyóeszköz is; sokkal inkább, mint bármely, fent nevezett hálózatos iparági termék.⁹⁷ A víz „rendelkezésre állása” azonban egy adott régió földrajzi és földtani adottságaitól függ, és nincs ez másképp az Európai Unió tagállamaiban sem. Ahogyan azt a korábban részleteztem, a skandináv országokban nem merülnek fel vízzel kapcsolatos egzisztenciális problémák, míg a legtöbb mediterrán állam – Spanyolország, Olaszország, Görögország – rendszeresen vízhiánnyal küzd.⁹⁸

Érdeemes újfent hangsúlyozni, hogy a víz korlátozott rendelkezésre állása nemzetközileg elfogadott tény, azonban a korlátozottság definíciója vitatott. A tekintélyes vízügyi közgazdász, Ian Byatt véleménye szerint az egyik legnagyobb tévedés a vízszolgáltatásokkal kapcsolatban, hogy a „kevés van belőle, és ezért szabályozni kell” indok mögé bújva a döntéshozók rossz gazdasági ösztönzőkkel és elhibázott szabályozási mechanizmusokkal

⁹⁷ A távközlési szolgáltatások alapvetően nem korlátozottan állnak rendelkezésre, hiszen az információtechnológiai fejlesztések és a technikai előrehaladás folyamatos megújulásnak biztosít teret, ami az új szolgáltatásokat a régiók helyébe állítja. Ma már szinte mindenkinek van email és mobiltelefon-elérhetősége, azonban a morze és a telegram már idejélmúlt szolgáltatások. A korábban csak telefonálásra lehetőséget adó mobiltelefont felváltotta a videó- és képkészítésre és -megosztásra is képes okostelefon.

⁹⁸ Pálvölgyi Balázs hívta fel a figyelmemet arra, hogy a vízerőművek hozamának ingadozása is jelenthet „vízproblémát” egy adott országban, és például Norvégiában, ennek különösen nagy a szerepe. A vízzel kapcsolatos egzisztenciális problémák alatt én elsősorban azokat a problémákat értem, amikor a vízhasználat olyan kritikus szintet érhet el, amelyet a használat alternálásával már nem lehet hatékonyan kezelni.

próbálják meg a vízpiacot szabályozni, magát a terméket és az erőforrást pedig a fogyasztástól megóvni.⁹⁹ Véleménye szerint az édesvíz ugyanis nem korlátozottan áll rendelkezésre: olyan természeti termék, amely állandó körforgásban van. Az igazi kérdés nem az, hogy a szabályozónak mit kell tennie mielőtt a termék véges jellege miatt elérhetlenné válik, hanem az, hogy mit kell tenni annak az érdekében, hogy az állandó, természetbe való visszatérést biztosítsa. Ezt elsősorban a megfelelő tárolással és úgy gondolom, a versenyző igények leghatékonyabb kielégítésével lehet elérni.¹⁰⁰

2.3. A hálózati externália szerepe a vízszolgáltatások piacán

A vízszolgáltatások piacáról hiányoznak a hálózatos iparágakban szokásos úgynevezett hálózati externáliák.¹⁰¹ Hálózatos jelleggel rendelkeznek a telefon- és internetszolgáltatások, a műsorszórás, a kábeltelevízió-szolgáltatás, a légitözlekedés, a vasúti vagy közúti szállítás, az energia- és a postai szolgáltatások, egyes banki szolgáltatások, valamint a vízszolgáltatás és szanitáció egyes formái.¹⁰²

A hálózati externáliák bemutatása előtt érdemes pár sorban különbséget tenni az általános közgazdasági értelemben vett externáliákról, melyek szerepe szintén fontos. Az externália lényege, hogy az a termék/szolgáltatás árában nem jelenik meg. Hatását harmadik félen úgy fejt ki, hogy azt a harmadik fél nem tudja befolyásolni,¹⁰³ valamint az externáliák hatással vannak az egyéni célokra és a szociális elégedettségre is. A termelési folyamatban megjelenő externáliák¹⁰⁴ jelenlétéről alátámasztható adatokkal kell meggyőződni. Az externáliák

⁹⁹ Sir Ian Byatt az Egyesült Királysági vízpiaci liberalizációjának egyik atyja. 1989-2000 között az angol szabályozóhatóság vezetője, majd a kormány magas szintű tanácsadója volt. Az idézett megállapítását, többek között, ebben a tanulmányában is meg lehet találni: Byatt (2012), Introduction.

¹⁰⁰ Ez az álláspont eltér a közszolgáltatásokra jellemző nemzetközi irányvonalától, amely a közszolgáltatások nyújtását elsősorban akkor látja biztosítottnak, amennyiben a szolgáltatást nem magánkézben lévő vállalkozások végzik. Lásd, például: Hall and Thomas (2006).

¹⁰¹ A hálózati hatások elmélete elválasztandó az általános gazdasági externáliák elméletétől. Utóbbi vonatkozásában lásd, például Kerekes Sándor, *A környezetgazdaságtan alapjai*. Budapest, 1998. pp. 74-90.

¹⁰² A témáról bővebben, például: Lawrence, J. W., *US Public Policy Toward Network Industries*. AEI-Brookings Joint Center, Washington D.C., 1999. pp. 1-2.

¹⁰³ Lásd még: "An externality is an effect of a purchase or use decision by one set of parties on others who did not have a choice and whose interests were not taken into account." Elérhető: <http://economics.about.com/cs/economicsglossary/g/externality.htm>; "Externalities are costs or benefits arising from an economic activity that affect somebody other than the people engaged in the economic activity and are not reflected fully in PRICES" In: Bishop, M., "Economics A-Z terms", The Economist. <http://www.economist.com/economics-a-to-z/e#node-21529743>; Caplan, B., *Externalities – The Concise encyclopedia of economics*. <http://www.econlib.org/library/Enc/Externalities.html> (Ellenőrizve: 2013. március 1.)

¹⁰⁴ Az externália elnevezés az angol szakirodalom terméke. Alternatívája még a „transaction spillover”, „spillover effect”.

jelenlétének alapvetően több feltétele van, melyek együttesen járulnak hozzá az externália létezéséhez.¹⁰⁵

Az externália a termelési folyamat alatt, valamint a kapcsolódó fogyasztási ciklus során megváltoztatja – akár előnyösen, akár hátrányosan – a termelőn és a fogyasztón kívüli harmadik személyek állapotát és jólétét. Az externáliával összefüggésben nincs ellenszolgáltatás: ha csökken a jólét, azért kártalanítás/kártérítés nem jár; amennyiben növekedik a jólét, azért nem kell plusz költségeket fizetni a szolgáltatás használóinak. Kiemelendő, hogy az externália nem szándékolt hatás, a termelési/fogyasztási folyamatnak rendes körülmények között nem része.

Hálózati externáliáról, illetve hálózati hatásról ellenben akkor beszélhetünk, ha bizonyos termékek vagy szolgáltatások értéke a hálózatra lépő fogyasztók és felhasználók számának emelkedésével arányosan nő. Másképpen, egy adott termék vagy szolgáltatás értéke a lehetséges vásárló számára arányos a terméket vagy szolgáltatást igénybe vevők számával: magasabb számú vevő nagyobb szolgáltatási értékkel bír. Azaz, egy olyan szolgáltatás, amelyet egyre többen használnak, nagyobb értéket képvisel annál, mintha a potenciális vevőn kívül senki, vagy csak nagyon kevesen használnák. A telefon- és az internetes szolgáltatások esetében ez azt jelenti, hogy több összekapcsolt fogyasztó esetén több embert lehet elérni, vagy a magas számú hozzáférésekből adódó előnyök újabb szolgáltatói/fogyasztói pozitív hozadékkal járnak.¹⁰⁶

A hálózati externália megjelenéséhez a szolgáltatásnak egy hálózaton keresztül kell eljutnia a fogyasztóhoz. Ilyen szolgáltatások például a telefonhálózathoz kapcsolható szolgáltatások (hívásindítás, -fogadás, internet, roaming). Fizikailag vagy elektronikusan összekapcsolt hálózat alatt értek minden, a hálózatos jelleget megalapozó tulajdonság miatt kialakult szolgáltatás-terjesztési útvonalat. Létezik továbbá egyirányú hálózat is (one way network), melynek fő ismérve, hogy a szolgáltatás vissza nem fordítható.

¹⁰⁵ Lásd még: Marjainé Szerényi Zsuzsanna.(szerk.), *A természetvédelemben alkalmazható közgazdasági értékelési módszerek.* Tanulmánykötet, Budapest, 2005. Elérhető itt: <http://www.termeszetvedelem.hu/user/downloads/publikaciok/Marjaine-Termeszetvedelmi%20kozgazd%20modszerek.pdf> (Ellenőrizve: 2013. február 6.), p. 9.

¹⁰⁶ Egy érdekes tanulmány a hálózatok és az ökológiai szolgáltatások, így a víz, kapcsolatát vizsgálja. A hálózat szerepe a tanulmányban fokozottan kihangsúlyozódik. In: Bálint András, *Az ökológiai gazdálkodás virtuális piacai.* PhD-értekezés, Budapest, Corvinus Egyetem, Budapest, 2006.

Az ivóvíz-szolgáltatás az egyirányú hálózatok kategóriájába tartozik, a műsorszórás, a kábeltelevíziós szolgáltatások, a szanitáció, az energiahálózatok és a banki szolgáltatásokkal egyetemben. A vízszolgáltatásokra is jellemző, hogy a felhasználók – jelen esetben a fogyasztók – számának növekedésével a pozitív hálózati externália feltételesen és közvetve érzékelhető. Azért csak feltételesen, mert a megvalósuláshoz szükséges, hogy a hálózat megfelelő technikai és fejlettségi szinten álljon. A kapcsolódó előny, vagyis járulékos externália abban nyilvánul meg, hogy a magas szintű vízszolgáltatás (és a kapcsolódó szennyvíz-szolgáltatás) terjedése a lakosság egészségügyi, jóléti és szanitációs helyzetének általános javulását eredményezi. Más szóval, minél több felhasználóhoz jut el az egyre jobb állapotban lévő ivóvíz, annál kevesebbe kerül az államnak a pótlólagos szolgáltatások előteremtése (vízszállítás, egészségügyi költségek, szennyvíz-szállítás). Közgazdasági szempontból az ilyen piacokat a többszörös egyensúly, a visszahajló keresleti görbék, valamint a minimális fogyasztók azonnali megjelenése jellemzik.¹⁰⁷

A hálózati típusú externáliákkal kapcsolatosan felmerül annak a kérdése is, hogy mi az az ösztönző hatás, amely a szolgáltatót arra ösztönzi, hogy a hálózati externália pozitív hatásait ne semlegesítse. Ennek a vizsgálatára nem témája a dolgozatnak, de azt fontosnak tartom megjegyezni, hogy abban az esetben, ha nincs olyan szabályozási kötelezettség, amely az inkumbens szolgáltatót a hálózati externáliák pozitív hatásainak a biztosítására ösztönöznél, nagyon nehezen lehet ezt a magatartást a versenyző piacokon elérni. A vízszolgáltatások piacán kényszerítő jelleget biztosíthatna a szolgáltatás közszolgáltatási jellegének hangsúlyozása, vagy bizonyos „közszolgáltatási jelleg megtartását elősegítő” intézkedések szabályozási bevezetése. A víz közszolgáltatási jellegének megerősítéséhez kapcsolódik a magyar Alkotmánybíróság 26/2001. (VI. 29.) sz. határozata, melyben megállapítást nyert, hogy az ellátandó közfeladatokra tekintettel a jogalkotónak szabadságában állt a szervezeti forma és kötöttség megállapítása. Fodor megjegyzi, hogy a döntés mögött az Alkotmánybíróság a környezet- és természetvédelem követelményeinek az érvényesítését emelte ki, azaz, amikor a Vgtv. kötelező tagsági viszonyt ír elő a vízgazdálkodási társulatok vonatkozásában – korlátozva az egyesülési jog szabadságát –, kiemelten kezeli a környezet védelmét azáltal, hogy a vízszolgáltatás nyújtásának vonatkozásában előírja a szigorúbb

¹⁰⁷ Lásd, bővebben: Kis Károly Miklós – Badics Judit – Nagy Dávid Krisztián: *Hálózat-gazdaságtan*. Jegyzet, Pannon Egyetem–Gazdasági Versenyhivatal, 2011. pp. 6-8.

állami kontrollt (ezt a kötelező tagság és a vízgazdálkodási társulatok működése garantálja).¹⁰⁸

A vízszolgáltatásokkal kapcsolatban azonban nem állíthatjuk, hogy a vízszolgáltatási hálózat bővítése a hálózatot használó fogyasztókra feltétlenül kedvező hatással lenne. A magas állandó költségeket generáló hálózatos jelleg miatt megcélzott extraprofit (az átlagos profitot meghaladó többletjövedelem) jelenléte a vízszolgáltatások piacán nem magától értetődő. Ennek megértéséhez nézzük meg először azt, hogy a klasszikus, két- vagy többirányú hálózatok esetében milyen módon alakul ki a hálózati externália.

A két- vagy többirányú hálózatok bemutatásához vegyük alapul ismét a telefonszolgáltatásokat: abban az esetben, ha egy újabb felhasználó lép be a piacra, a rendelkezésre álló telefon-összekapcsolási lehetőségek száma minden felhasználó előtt eggyel megnő. Így minden felhasználó eggyel több felhasználót tud ennek a belépésnek a következtében elérni anélkül, hogy az egyes felhasználóknak vagy a hálózatnak ez pluszköltséget jelentene. Az új kapcsolódási lehetőségek száma – ami a telefonszolgáltatás lényege – nő minden egyes belépő esetén. Mindez addig növelhető, amíg a hálózat az új belépők által előidézett többletterhelést a hálózat maximális kihasználtságáig problémamentesen biztosítani tudja. Közgazdaságilag ezt a határkölség és az átlagos kapacitási kölség viszonylatában így lehet kifejezni: amíg a határkölség kisebb vagy egyenlő az átlagos kapacitási kölséggel, a hálózatnak és a bentlévőknek minden egyes belépő pozitív hálózati externáliát jelent.¹⁰⁹ Abban az esetben, hogy az átlagos kapacitási kölség nagyobb lesz a határkölségnél, fejlesztésekre van szükség, amit a várható belépők számának fényében fog vizsgálni a szolgáltató.¹¹⁰

Az egyirányú hálózatok, mint például a vízszolgáltatások esetében, a hálózati hatás másként érzékelhető. Alapvető különbség a kétirányú hálózatokhoz képest, hogy itt a termék/szolgáltatás iránya, azaz a tranzakció, csak egy irányban érzékelhető: a hálózatból a fogyasztó felé, vagy a fogyasztótól a hálózat felé.¹¹¹ A hálózat bővítése olyan fogyasztóknak is előnyös lehet azonban, akiknek alapvetően nem érdeke a hálózat bővítése, de mint pozitív

¹⁰⁸ Fodor László, *Környezetvédelem az Alkotmányban*. Gondolat, 2006. p. 136. Fodor idézi még a német szövetségi közigazgatási bíróság 1997. december 19-i ítéletét, amely szerint a közszolgáltatás gazdaságos működtetése és a hatékony vízvédelem valamennyi magánszemély csatlakozását igényli (a csatornahálózatra való csatlakozás, mint közszolgáltatás kötelező igénybevételével kapcsolatos kereset). In: Fodor (2006), p. 89.

¹⁰⁹ Lásd még: White, L.J., *US Public Policy Toward Network Industries*. AEI-Brookings Joint Center, Washington D.C., 1999. pp. 8-9.

¹¹⁰ Ez volt az alapvető megközelítési módszer az újgenerációs szolgáltatások bevezetésével kapcsolatban is.

¹¹¹ Lásd még: White (1999), pp. 8-9.

hozadékot, örömmel fogadják. Ezt kiegészítendő, a tudatos fogyasztói magatartás által vezérelt felhasználónak bizonyos esetekben érdeke a fogyasztók számának a növekedése, hiszen a keresleti oldal megerősödése – az úgynevezett kiegyenlítő vásárlói erő - közvetetten a kínálati oldal pozícióját gyengíti. Nagyobb számú fogyasztó hatékonyabban tud érdeket képviselni és a szolgáltatásra kifejtett keresleti ereje is nagyobb. Ennek következtében a szolgáltatás nyújtójának a fogyasztóktól független mozgástere csökken. Közvetve így tehát a hálózati jelleg, a hálózat bővülése jobb szolgáltatásokhoz, innovációhoz, alacsonyabb árakhoz vezethet.

Ha a vízszolgáltatást szorosan felügyeli az állam, akkor azzal töbrétegu tevékenységet végez: a vízszolgáltatás megfelelő feltételek melletti biztosításával kapcsolatban nemcsak a szolgáltatás megfelelő szinten tartását éri el – azaz a minimális szolgáltatás nyújtásának a szolgáltató általi biztosítását –, hanem a kiváló szinten nyújtott szolgáltatást is. Ez azért fontos, mert míg például az energiahálózatokban az ellátásbiztonság egy cél, legfeljebb egyes időszakokban kiemelt szereppel bír, addig a vízszolgáltatások esetében ez alapfeladat. A vízszolgáltatásokra az általános minimális szintű szolgáltatásnyújtási kötelezettség egy – más hálózatos szolgáltatásokhoz képest – magasabb szintű „minimalitást” jelent.¹¹²

A vízszolgáltatás jellegét alapvetően meghatározza a szolgáltató és a fogyasztó közötti információs aszimmetria. Ez azt jelenti, hogy a hálózat üzemeltetője és a szolgáltatás igénybe vevője között jelentős a különbség a szolgáltatásra vonatkozó információkkal kapcsolatban. Ez lényegileg az előállítási költséget, a szolgáltatási díjat, valamint a szolgáltatási díjhoz kapcsolódó szociális-jóléti költségre vonatkozó pontos információt jelenti. Az említett szociális-jóléti költség a „mindenkinek legyen hozzáférése az ivóvízhez” szlogennel jellemezhető, amely a fentebb említett általános gazdasági érdek beárazása. Ennek hiányában a szolgáltatás iránti igény növekedése esetén a tájékozott fogyasztó sem ismerheti meg a szolgáltató árváltoztató döntései mögötti azon indokokat, amelyek adott esetben a döntését befolyásolhatnák.¹¹³ Közszolgáltatás-jellegű szolgáltatás esetében ez közvetve áll csak fenn, hiszen az árak meghatározása nem kizárólag a szolgáltató felelőssége.

¹¹² Lásd, például egy egészségügyileg kifogásolható szolgáltatásnyújtás esetében.

¹¹³ A nagyobb szárazság idején a vízszolgáltatások használata iránti igény nő. Ha a szolgáltató megemeli a díjait – mert például a rendelkezésre álló vízmennyiség nem elegendő és újabb mennyiséget kell a szolgáltatási rendszerébe behoznia –, a fogyasztó számára nem lesz egyértelmű, hogy az emelés milyen keresleti rugalmasságot tudna elviselni, így a szolgáltató az információs aszimmetriából kifolyólag úgy tudja emelni a díjait, hogy még versenyhelyzetben is monopol-jellegű profitot tud a fogyasztókból kinyerni. Versenyhelyzet hiányában – ami a legtöbb európai vízszolgáltatási piacra jellemző, ez az információs különbség még hangsúlyosabb.

Az információs aszimmetria a szolgáltató és a – liberalizált piacok esetében – szabályozó közötti viszonylatban is felfedezhető. Különösen nagy hatása van ennek az árazást érintő szabályozói beavatkozás esetében.¹¹⁴ Ezt a későbbi fejezetekben bővebben elemzem.

Az egészségügyi és a fogyasztóvédelmi szempont azonban nem az egyetlen, amelyet a vízszolgáltatásokkal kapcsolatban figyelembe kell venni. A vízszolgáltatás szabályozásának számos egyéb szempontja van. Az egészségügyi, klímaügyi, környezetgazdálkodási szempontrendszeren túl a vízszabályozás versenyjogi oldalról azért összetett, mert a víz fogyasztókhöz való eljuttatása szinte kivétel nélkül, minden regionális piacon, úgynevezett nem helyettesíthető szolgáltatás.¹¹⁵

A vízszolgáltatási piacokra általánosan jellemző helyi monopolhelyzet indokai a közösségi menedzsmentre háruló szolgáltatási kényszer, a helyhez-kötöttség, valamint a szolgáltatására alkalmas hálózat koncentrált tulajdonosi jelleg.¹¹⁶ A nem-helyettesíthetőség jelen esetben azt jelenti, hogy a párhuzamos infrastruktúra kiépítése indokolatlanul magas költséggel és környezeti terheléssel járna még abban az esetben is, ha erre fizikailag lehetőség lenne. A vízszolgáltatás kiépítettségét tekintve erre így elsősorban a zöld beruházási területeken van lehetőség.¹¹⁷ A kialakított és előregedett hálózatok összekötése is egyelőre csak lehetőség, és csupán a hálózatok peremterületein keresztülvihető elképzelés.

A fenti rövid jellemzés fényében felmerülhet a kérdés, hogy van-e egyáltalán lehetőség a piacon monopolhelyzetbe került szolgáltatókat hatékonyabb működésre kényszeríteni? A vízszolgáltatási piac versenyszempontból általánosan az alábbiak szerint élénkíthető.

Abban az esetben, ha a hálózat tulajdonosa és üzemeltetője nem ugyanaz, a tulajdonosnak lehetősége van a szerződés felmondására és új szolgáltató kiválasztására. Ez ugyan nem a fogyasztói oldalról érkező működést és szolgáltatást befolyásoló kényszer, azonban a szolgáltatást biztosító vállalkozásnak mindenképpen szempont, hiszen a komoly beruházási költségeket még hosszabb távú szerződés esetében is akkor válthatja profittá, ha minél

¹¹⁴ Lásd bővebben: Rogers, P. et al., *Water is an economic good: How to use prices to promote equity, efficiency, and sustainability*. Water Policy 4 (2002), pp. 1-17.

¹¹⁵ Kivételként lásd a Gazdasági versenyhivatal Vj-31/2012 sz. végzését.

¹¹⁶ Remekül világítja meg ezt egy nemrég készült műhelytanulmány a magyar víziközmű-piac vonatkozásában. In: Ungvári-Koskovic (2011).

¹¹⁷ Zöld beruházási területen az alacsony szolgáltatás-ellátottsággal rendelkező területeket értem.

hosszabb ideig szolgált és lehetőleg a legtöbb fogyasztót kapcsolja rá a hálózatra. A vízszolgáltatások esetében ez nem baj, hiszen az üzemeltetőkre és tulajdonosokra jellemző a hosszú távú szerződéskötés, a hiányosan meghatározott szolgáltatási kötelezettségek, valamint a fejlesztési és megújítási munkálatok mérésének és ellenőrzésének a hiányosságai. A magyarországi, felaprózódott önkormányzati és regionális szolgáltatási piacra azonban alkalmazható lenne, kivéve az állami regionális szolgáltatók esetében, ahol ilyen váltásra nincs lehetőség. Ahogyan ezt az Ungvári-Koskovics (2011) szerzőpáros kiemeli: „Jellemző, hogy az önálló, általában kisméretű rendszert működtető önkormányzatok valamely regionális vagy önkormányzatok együttese által tulajdonolt, illetve vegyes tulajdonú céggel kötnek üzemeltetési szerződést. [...] Ebben az esetben is csak a tulajdonosoktól függ, hogy az üzemeltetés milyen szervezeti keretek között bonyolódik. Mivel azonban jelentős számú fejlesztést az Európai Unió támogatott, ezekben az esetekben a támogatási szerződésekben kikötött üzemeltetési, működtetési vállalások meghatározzák egy időre a működési feltételeket.”¹¹⁸

Tehát a keresleti oldal előtt (jogi szempontból) nyitva áll a szolgáltatóváltás lehetősége, ám jórészt egyelőre csak elméletileg. A lehetőség elméleti szintről való el nem mozdulását alapvetően a szolgáltatási költségek, a szolgáltatás minőségének az alacsony színvonala, valamint a többletszolgáltatások hiánya vagy nem megfelelő biztosítása okozhatja. Mint minden keresleti oldalról érkező döntésnek, ennek is elsősorban a megfelelően tájékozott fogyasztó lehet a kezdeményezője. Ez azonban – a szolgáltatásra tekintettel – a fogyasztók méretétől és jellegétől, valamint a környezeti adottságoktól is függ. Megfelelő méretű nagyfogyasztó – amennyiben ezt a jogszabályi környezet lehetővé teszi – saját kutat fűrhat, és a vízigényét így is ki tudja elégíteni. Nem racionális döntés ez akkor, ha a szolgáltatási terület mérete hálózat kiépítését is megköveteli. Megjegyzendő, hogy ez a lehetőség a nagyfogyasztók oldalán nem hagyható figyelmen kívül, hiszen a korszerűtlen infrastruktúra legtöbbször alulterhelt, így a méretgazdaságosság előnyei már most sem mindig kihasználják. A lakossági fogyasztók szintén vissza tudnak térni a régi, fűrt kutak használatához, hiszen semmi nem akadályozza meg őket abban, hogy az otthoni vízfogyasztást azokkal pótolják vagy egészítsék ki. Ez kisebb mértékben, de szintén befolyásolja a szolgáltatók működését. A fentebb említett tanulmány megjegyzi, hogy ez elsősorban a jövedelmi helyzet függvénye, és az alacsonyabb jövedelmi helyzetben lévő fogyasztókat érinti.¹¹⁹

¹¹⁸ Koskovics-Ungvári (2011), p. 316.

¹¹⁹ Ibid., p. 317.

Utolsó lehetőségként említhető a szolgáltatók közötti verseny lehetősége, amely a dolgozat szempontjából különösen érdekes. Mivel a vízszolgáltatást úgy értelmeztem, mint nem-helyettesíthető szolgáltatást¹²⁰ – azaz amely esetében a szolgáltatók egymással közvetlenül, hasonló termékek piacra kerülése révén nem tudnak versenyezni –, ezért a verseny lehetőségét alaposan indokolni kell, anélkül hogy ellentmondásba kerülne a korábbi állítással. Részletesen ezért ezt a későbbi fejezetekben fejtem ki, de bevezetésként annyit, hogy ez elképzelhető, amennyiben technikailag megoldható a hálózatok közötti összekapcsolás útján, a tagolt szolgáltatási rendszer, a vízjogok tartalmának és a vízhez való jog kérdésének a tisztázása és a számlázási rendszer ezt lehetővé teszi. Ez a szolgáltatóknak is kifizetődő lehet, mert egy vertikálisan jobban, több szinten integrált szolgáltató gazdaságosabban nyújthat szolgáltatást egy olyan alpiacon – például a víz kitermelése, a víz tárolása, vagy a víz kezelése tekintetében –, ahol a másik szolgáltatót jogi kötelezettsége terheli ugyan, de a technikai-fizikai adottságok miatt a váltás nem oldható meg. Igaz lehet ez vertikális integráció hiányában is, hiszen előfordulhat egy specializálódott vállalkozás hatékonyabban és jobb minőségben tud nyújtani egy alpiaci szolgáltatást (ezt nevezzük horizontális specializációnak). A megoldás a fogyasztóknak is lehetőséget ad arra az esetre, ha nem elégedettek a szolgáltatóval, vagy magasnak tartják a szolgáltatás költségeit és váltani szeretnének. Mint keresleti oldali versenyképességet, a tudatos fogyasztói magatartás innovációt, magasabb szintű szolgáltatás-nyújtást, hatékonyabb szolgáltatói működést eredményezhet.

A versenyjogi megközelítéstől egyrészt eltér, de mégis egyben ahhoz szorosan is kapcsolódik a piac szabályozási oldala. Míg a versenyjog az ex post szabályozást jeleníti meg, az ágazati beavatkozás a piac ex ante szabályozását jelenti.

A vízszolgáltatás (gazdasági) szabályozástaniilag nehezen kezelhető, hiszen hatékonysági, szociális, valamint intézményi oldalról is komoly történelmi és strukturális problémákkal szembesülünk. Érintőlegesen és egyelőre erőtlenül, de kapcsolódik a területhez a szolgáltatás generációk közötti finanszírozási problémája, amely az évek óta tartó pénzügyi és gazdasági

¹²⁰ A vízszolgáltatás helyettesíthetőségének kérdését kevesen vitatják. Ezzel az állítással szemben foglalt azonban pozíciót a Gazdasági Versenyhivatal már idézett, 2013. márciusi végzésében. In: Vj-31/2012.

válság idején még inkább érzékenyen érinti az iparágat.¹²¹ A technikai fejlődés ellenére még mindig időigényes, továbbá közép, illetve hosszú távon jövedelmező befektetések és felújítási munkálatok jellemzik a piac szolgáltatási oldalát, ami szintén nem túl befektetés-ösztönző.

Környezetvédelmi szempontból ugyancsak konfliktusokkal terhelt a terület megközelítése, hiszen – bár már a legkorábbi modernkori nemzetközi szerződések témája a víz volt¹²² - a szennyező fizet elve,¹²³ valamint a biztonságos és megfelelő minőségű vízellátás közötti szabályozási érdekellentét nehezíti a szolgáltatás alacsonyabb és költséget jobban megjelenítő árazását. Alapvető kérdésként az is felmerül, hogy mennyiben van lehetőség környezetvédelmi szempontokat figyelembe venni egy gazdasági szabályozási eszköz alkalmazásával.

3. fejezet - A versenyjog és a környezetjog kapcsolata

A víz árának a környezeti értéken alapuló szabályozását vizsgálva nem csak azzal kell tisztában lennünk, hogy milyen szempontok szerint lehet környezeti javakat, ökoszisztéma szolgáltatásokat osztályozni, illetve értéküket meghatározni, hanem azzal is, hogy egy ilyen szabályozási tevékenység milyen területeket érint. Ez azért fontos, mert a környezeti javak beárazására nem kizárólag ezen elemek közvetlen gazdasági értékére lesz hatással, hanem tulajdonviszonyokat alakíthat át és komoly hatással lehet a már kialakult gazdasági folyamatokra is.

Egy mesterséges árképező külső beavatkozás hatással van a környezeti elemet használó piacok árképzésére, az érintett piacokon gazdasági tevékenységet kifejtő vállalkozások valós vagy lehetséges versenytársaira, az elemet közvetlenül igénybe vevő fogyasztókra, valamint

¹²¹ A fenntarthatósági szempontok és a vízgazdálkodás vonatkozásában lásd, többek között: Pump Judit PhD-értekezését. In: Pump Judit, *A jog hatása a fenntartható közszolgáltatásra a hulladékgazdálkodás és a vízgazdálkodás területén*. PhD-értekezés, ÁJDI-ELTE, 2012.

¹²² Convention and Statute on the Régime of Navigable International Waterways of International Concern, Barcelona, 20 April 1921, League of Nations, Treaty Series, Vol. VII. p. 37.; *Affaire du lac Lanoux*, 16 November 1957, Recueil des sentences arbitral, Vol. XII, pp. 281-317.

¹²³ Az elvet részletesen az 5. fejezetben fejtem ki.

magára a környezeti elemnek a környezetben való körforgására is. Ez a különleges kölcsönös függés vezet oda, hogy egy vízzel kapcsolatos szabályozási lépés gazdasági, környezeti és versenypolitikai érdeklődésre is számot tart. A gazdasági jog, a környezetjog és a versenyjog által érintett területek kezelése – és a területek közötti harmónia megtartása vagy megteremtése – azonban nem egyszerű feladat.

A gazdasági árképzés környezetvédelemben érzékelhető eredményei a környezetre, a környezeti elemekre és a gazdasági versenyre is hatással vannak.¹²⁴ A környezetvédelem kiemelten fontos, azonban a gazdasági folyamatok figyelmen kívül hagyása, azaz a termelés és fogyasztás környezeti költségeinek az internalizálásának az elmaradása a komparatív előnyök torzulásához vezet, a kereskedelem indokolatlanul torzulhat.¹²⁵ Ahhoz, hogy megértsük, hogy miért vitatott téma a víz értékének a meghatározása (szabályozása), meg kell értenünk, hogy a mi a környezetjog és a versenyjog szabályozási területe, illetve, ezen területek milyen mozgásteret biztosítanak a vízzel kapcsolatos árszabályozásnak. Azt is fontosnak tartom, hogy a két jogág által lefedett területek ismerete azt sugallja, hogy a környezetvédelemnek a piaci szabályozással összhangban, egymásra tekintettel, eseti megítélés alapján és arányosan korlátozva a másikat kell megjelenítenie. A két jogi megközelítés, azaz a piaci és a környezeti szempontokat szabályozó verseny- és környezetjog összehangolt értelmezése a fenntarthatóság központi kérdése.

3.1. A környezetjog tárgya

Az említett jogágak, azaz a versenyjog és a környezetjog különböző jogi tárgyakat, tevékenységeket és jellemzően eltérő módszerrel szabályoznak. Míg a környezetjogra az inkább normatív, ökocentrikus szabályozás, addig a versenyjogra a dinamikusabb, sokkal inkább precedens alapú, gazdasági mozgásokat figyelembe vevő, a fogyasztónak a sérülékenységét és tájékozottságát az egyes döntéseknél külön értékelő, valamint erősen közgazdasági alapú szabályozás a jellemző.

Hogyan határozzuk meg a környezetjog tárgyát? A környezetjog fogalmának a kialakulása hosszú folyamat eredménye volt, amely a XX. század hetvenes éveiben vett új lendületet.¹²⁶

¹²⁴ A témáról bővebben: Bándi Gyula, *Áruk mozgása, verseny, környezetvédelem*. Magyar Jog, 2003/9. pp. 523-530.

¹²⁵ Ibid., p. 524.

¹²⁶ A környezetjog kialakulásának folyamatát ismerteti Lazarus bibliográfiájában. In.: Lazarus, R. J., *The Making of Environmental Law*. The University of Chicago Press, 2004.

A környezetjog vagy környezetvédelmi jog¹²⁷ szabályozási tárgya¹²⁸ a környezetünk és annak védelme. Részletesebben: az élő szervezeteket körülvevő fizikai, kémiai és biológiai körülmények összessége, a valakit körülvevő személyek összessége; a biológiai, ökológiai környezet (az élőlény vagy társulás életfeltételeit megszabó külső tényezők); az a tér, terület, amelyben az ember és kisebb közösségeinek élete zajlik.¹²⁹

A környezet fogalmát a környezetre veszélyes tevékenységekkel kapcsolatos polgári felelősségről szóló Luganói Egyezmény pontosította. Ennek értelmében környezet alatt értjük azt, ami magába foglalja a következőket: „*a természeti erőforrások, élők és élettelenek, mint például víz, levegő, talaj, flóra, fauna és az ezek közötti kölcsönhatások; a kulturális örökség részét képező vagyontárgyak; illetve a táj képének a meghatározó jellemzői, karakterei.*”¹³⁰ Azaz, minden, ami velünk él, amiben mi élünk, ami életterünk alapja: élő, élettelen, kézzel fogható vagy nem, ember alkotta, vagy természeti képződmény. Ebben a definícióban gazdasági folyamatokra utalást nem találunk, a meghatározásnak közvetlenül nem részesei a nem emberi cselekmények és azok hatásai sem.

A hatályos magyar környezetvédelmi törvény a környezetet a környezeti elemek fényében definiálja: „*környezeti elem: a föld, a levegő, a víz, az élővilág, valamint az ember által létrehozott épített (mesterséges) környezet, továbbá ezek összetevői; 2. környezet: a környezeti elemek, azok rendszerei, folyamatai, szerkezete.*”¹³¹ A törvény szerint tehát minden a környezet része, ami az ökoszisztémában megtalálható, akár eredeti formájában, akár átalakítva, akár természetes elemként, akár alkotott elemként. Ez a meglehetősen sok szempontot kielégítő meghatározás szinte minden emberi tevékenységet a környezettel összefüggőnek ítél meg. A sokszor idézett Seattle indiánfőnök által írt levél szerint a környezet és ember közötti reláció leírásával kapcsolatban „[m]inden összefügg mindennel.”¹³²

¹²⁷ A kettő közötti különbségtétellel kapcsolatban lásd: Bándi (2011), pp. 11-23.

¹²⁸ Lásd még: Fodor et al. (2006), illetve Sands, P. et al., *Principles of International Environmental Law*, 3rd edition, Cambridge University Press, 2012.; Birnie, P. et al., *International Law and the Environment*, 3rd edition, Oxford University Press, 2009.; Bodansky, D. et al. (ed's.), *The Oxford handbook of international environmental law*. Oxford University Press, 2007. pp. 1-44; Kiss, A. and Shelton, D. L., *A Guide to International Environmental Law*. Martinus Nijhoff Publishers, 2007.

¹²⁹ Bándi (2011) a Környezet- és Természetvédelmi Lexikon alapján, p. 11.

¹³⁰ Convention on Civil Liability for Damage Resulting from Activities Dangerous to the Environment, Lugano, 21. VI. 1993. 2. cikk, 10. pont. (Elérhető itt: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/150.htm> (Ellenőrizve: 2013. január 11.))

¹³¹ 1995. évi LIII. törvény a környezetvédelem általános szabályairól, (Kvtv.) 4. §, 1-2. pont

¹³² Bándi (2011) idézi a *Seattle Sunday Star*-t, p. 13.

A környezet definíciójával szemben, vagy még inkább a mellett, a környezet védelmébe pedig minden olyan tevékenység beletartozik, amely a környezet fenti definíciójának megfelelő állapotfenntartásához szükséges. Ilyen tevékenység lehet az állapot megőrzése, javítása, más cél érdekében való fenntartása. A környezetvédelmi jog ezeket a magatartásokat szabályozza. A környezetvédelmi törvény szerint, a környezet védelme „[...] olyan tevékenységek és intézkedések összessége, amelyeknek célja a környezet veszélyeztetésének, károsításának, szennyezésének megelőzése, a kialakult károk mérséklése vagy megszüntetése, a károsító tevékenységet megelőző állapot helyreállítása.”¹³³

A környezet védelme tehát olyan cselekmények összessége, amelynek elsődleges célja, hogy a védendő tárgy a lehető leghosszabb ideig élvezze ezt a védett pozíciót. Ezek a cselekményeket vagy „end-of-pipe”¹³⁴ módszer szerint, akár „a bölcsőtől a sírig” folyamat szerint lehet kategorizálni. Bár mindkét módszer lényege a környezet megóvása, a fenntarthatóság biztosítása, a második megközelítés sokkal inkább a modern környezetjog alapja elsősorban az Egyesült Nemzetek Szervezetének az Emberi Környezetről szóló, 1972-es, konferenciája óta.¹³⁵ A fenntarthatósági szempontok az 1992-es rio de janeirói konferencia eredményeként erősödtek fel, valamint szolgálnak mind a mai napig a környezetvédelemmel és általában a környezetjoggal kapcsolatos szabályok kiinduló pontjaként.¹³⁶

Az EU-ban a környezetvédelem az uniós politikák szerves részét képezi. Annak ellenére, hogy a környezetvédelem megosztott hatáskör a tagállamok és az EU között, a környezetvédelmi szempontokat – különös tekintettel a fenntartható fejlődésre – az EUMSZ 11. cikk szerint be kell illeszteni az uniós politikákba.¹³⁷ Az EUMSZ jogszabályok közelítésére vonatkozó fejezete szerint az EU a környezetvédelmi jogalkotással kapcsolatban magas védelmi szintet vesz figyelembe.¹³⁸ Ezt a rendelkezést egészíti ki a szerződés a környezetre vonatkozó XX. címmel, amely már számos gazdasági jellegű rendelkezést is tartalmaz. A „természeti erőforrások körültekintő és ésszerű hasznosítása” az Unió

¹³³ Kvtv., 4. §, 32. pont.

¹³⁴ Csak a már bekövetkezett eseményekre koncentrál.

¹³⁵ Bándi (2011), p. 15.

¹³⁶ Lásd például az Európai Unió környezetvédelemmel kapcsolatos rendelkezéseit. A környezetvédelem a tagállamok és az EU közötti megosztott hatáskörök kategóriájába tartozik.

¹³⁷ Az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. HL C 115, 2008.5.9., 11. cikk.

¹³⁸ Az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. HL C 115, 2008.5.9., 114. cikk (3) bek.

környezetpolitikájának céljaként megjelölt szennyező fizet elvével, valamint a környezettel kapcsolatos politikák kidolgozásakor szem előtt tartandó „beavatkozás, illetve a be nem avatkozás lehetséges hasznait és költségeket” gazdasági tartalommal rendelkeznek.

A környezetjog gazdasági kérdései tehát nem közvetlenül a szabályozás tárgyában, hanem a környezeti szabályozással kapcsolatos magas költségek vonatkozásában kerülnek elsősorban elő. A természeti javak állandóan változó és bizonytalan viszonya miatt a környezeti szabályozásnak összetettnek kell lenni, és a számítások közgazdasági módszereit szem előtt kell tartani. Kritikaként megemlítem, hogy a környezeti politika alkotói azonban gyakran megfeledkeznek arról, hogy a modelleket nem a gyakorlati alkalmazásban jártas szakemberek, hanem kutatók és akadémikusok írják, valamint a szabályozási célok és számítási módozatok közötti különbség sokszor már a rossz modell kiválasztásánál eldőlt. Egy idevágó tanulmány fogalmazásával élve, „[a] környezeti szabályozásban a számítási formulák szerepe meghatározó, de az alkalmazhatóságukat a környezeti jogszabályok alkotásáért felelősök legtöbbször rosszul értelmezik.”¹³⁹

A környezetjog tárgyának a bemutatása után nézzük a kutatási tárgy által érintett másik területet.

3.2. A versenyjog és tárgya

3.2.1. A versenyjog tárgyáról általánosan

Hasonlóan a környezetjogi definíciókhoz, a versenyjogi szabályozás tárgya és a szabályozási intézkedések minden részletre kiterjedő ismertetése sem feladata ennek a dolgozatnak.¹⁴⁰ A következőkben vázlatosan, a dolgozat tárgyának pontosabb megértése céljából és a

¹³⁹ Wagner, W. et al., *Misunderstanding models in environmental and public health regulation*. 18 New York University Environmental Law Journal, 2010. pp. 293-356. Elérhető: <http://www1.law.nyu.edu/journals/envtlaw/issues/vol18/Wagner.Macro.ProofsCorrectionsCropped.pdf> (Ellenőrizve: 2013. február 18.)

¹⁴⁰ A versenyjog tanulmányozásával kapcsolatban lásd, többek között: Motta, M., *Competition Policy: Theory and Practice*. Cambridge University Press, 2004.; Wish, R. and Bailey, D., *Competition Law*. 7th edition, Oxford University Press, 2012.; Jones, A. and Sufrin, B., *EC Competition Law: Text, Cases and Materials*., 4th edition, Oxford University Press, 2011.; Faull, J. and Nikpay, A. (ed.), *The EC Law of Competition*, 2nd edition, Oxford University Press, 2007.; Ritter, L. and Braun, D., *European Competition Law: A Practitioner's Guide*, 3rd edition, Kluwer Law International, 2005.; Sokol, D. and Lianos, I., *The Global Limits of Competition Law*. Stanford University Press, 2012; Bellamy, C. and Child, G., *European Community Law of Competition*, 6th edition, Sweet and Maxwell, London, 2008.; Boyta Györgyné (ed.), *Versenyjogi jogsértések esetén érvényesíthető magánjogi igények*. HVG-ORAC Budapest, 2009.; Sárközy Tamás (szerk.), *Versenyjog*. Gazdasági törvények kommentárjai. HVG-ORAC, 2001.; *Versenyjog* (szerk. Tóth Tihamér és Boytha Györgyné), PPKE – JÁK tankönyvei, Budapest, 2010.

környezetjog szabályozási tárgyának a bemutatásával kapcsolatban használt sémát követve ismertetem a versenyjog szabályozási területét.

A versenyjog a gazdasági jog egyik ága, mind közjogi mind magánjogi jellemzőkkel rendelkezik. Célja a gazdasági verseny mint intézmény védelme, a fogyasztók tisztességtelen befolyásolásának a megakadályozása. Fontosabb területei a tisztességtelen piaci magatartások megakadályozása és a versenykorlátozások tilalma. Magyarországon a fogyasztók védelme is a versenyjog által (is) szabályozott területek közé tartozik, igaz, szerepe az elmúlt évek versenyjogi törvényt módosító törvényeinek a fényében jelentősen átalakult.¹⁴¹ A magyar szabályozással szemben az EU versenyjogi szabályozásában a fogyasztók kifejezett védelmére vonatkozó rendelkezések nem a versenyjogi vonatkozású részben találhatóak meg, bár a versenyjogi jogsértéseknek központi eleme kell, hogy legyen a fogyasztók sérelme, a fogyasztói jólétben érezhető negatív hatás.¹⁴² A fogyasztói érdeksérelem központi eleme a piacok aszimmetrikus informáltsága,¹⁴³ míg a versenyellenes magatartásoknak a vállalatok piaci helyzete, a tényállások szabályozásának közös célja azonban a fogyasztók jólétének a növelése.

A tisztességtelen piaci magatartások szabályozása esetén a magánérdek sérelme, míg a versenykorlátozások tilalma esetében a közérdek sérelme a védendő jogtárgy. Másképpen, a gazdasági hatékonyságot és ennek következtében a társadalmi jólétet segítő piaci verseny folyamatainak kialakulásához fűződő közérdek, valamint a tisztességes üzleti működés követelményeit betartó vállalkozások és fogyasztók érdekeinek védelméhez fűződő egyéni érdekek a versenyjog dogmatikai szempontból védett jogtárgyai. Ennek biztosítása érdekében

¹⁴¹ Korábban a versenytörvény 8. §-a védte a fogyasztókat a megtévesztéstől és a tisztességtelen döntés-befolyásolástól. A törvénye ebben az esetben a fogyasztó alatt a végső felhasználót értette, amikor az árunak vagy szolgáltatásnak magánhasználat volt a célja. A Tpv. korábbi változata által hosszú ideig (véleményem szerint indokolatlanul) védett jogtárgy a fogyasztói döntés. A fogyasztóvédelmi jogszabályok alkalmazásáért felelős nemzeti hatóságok közötti együttműködésről szóló 2006/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet szerint a GVH-nak közösen a fogyasztók védelméért felelős hatósággal kell ellátni ezt a tevékenységét. Ez azt jelenti, hogy konkrét megkereséssel kapcsolatban a Versenyhatóságnak versenyfelügyeleti eljárást kell lefolytatni. (Tpv. 91 I-J §-ok). Lásd ebben a témában, például egy 2010-ben készült egyetemi dolgozatot: Bernáth Anita, *A Gazdasági Versenyhivatal fogyasztóvédelmi tevékenysége, különös tekintettel a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokra irányadó jogi szabályozás változásaira*. Elérhető: <http://hdl.handle.net/2437/92933> (Ellenőrizve: 2013. január 11.)

¹⁴² Lásd, például: Pomar, F.G., *EC Consumer Protection Law and EC Competition Law: How related are they? A Law and Economics perspective*. Working Paper No 113, 2003; valamint A Bizottság közleménye – *Iránymutatás az EK-Szerződés 82. cikkének az erőfölényben lévő vállalkozások versenykorlátozó visszaélő magatartására történő alkalmazásával kapcsolatos bizottsági jogérvényesítési prioritásokról (EGT-vonatkozású szöveg)*. HL C 45, 2009.2.24. pp. 7 – 20.

¹⁴³ Bővebben: Hadfield, G.K. et al., *Information-Based Principles for Rethinking Consumer Protection Policy*, 21 Journal of Consumer Policy, 1998.

és tekintettel az érintett felek „tárgyalási pozíciójára”, közérdekből, magán- és közérdeket védve szükséges az állami szabályozói beavatkozás.

Motta (2004) a versenyjog meghatározást kiegészíti a versenypolitika fogalmával, mely szerint „versenypolitikán azon kormányzati intézkedések és jogszabályok összességét értjük, amelyek biztosítják, hogy a piaci versenyt ne korlátozza semmi, ami csökkentené a gazdasági jólétet.”¹⁴⁴ Véleményem szerint a definíció azért ad teljesebb képet a versenyjog szűkebb meghatározáshoz képest, mert tekintettel van az állam versenypolitika terén kifejtett aktusaira, azaz nem kizárólag jogi szempont szerint kategorizál egy alapvetően gazdasági cselekményhalmazt, illetve mert kiemeli a verseny védelmének szerepét, amelynek a szerepe – a már említett jóléti közgazdaságtanra hivatkozva – a gazdasági jólét növelése, a társadalmi optimum biztosítása. Emellett a definíció azt is sugallja, hogy nem minden olyan cselekedet káros a gazdasági jólét növelése szempontjából, amely a jogszabályok által tiltott cselekményekbe ütközik, azaz a piaci versenyt korlátozza.¹⁴⁵

Miért van szükség ezen absztrakt jogtárgyak védelmére? A hatályos magyar versenytörvény a következőképpen indokolja a védett jogtárgyak érdekében a kialakított szabályozást: „[a fenti jogtárgyak védelméhez] olyan versenyjogi rendelkezések elfogadása szükséges, amelyek tiltják a tisztességes verseny követelményeibe ütköző, illetve a gazdasági versenyt korlátozó piaci magatartást, valamint megakadályozzák a vállalkozásoknak a versenyre hátrányos összefonódását, gondoskodva a szükséges szervezeti es eljárási feltételekről is.”¹⁴⁶ Kiemelendő, hogy a törvény hatálya kiterjed a természetes és jogi személyeknek, valamint a jogi személyiséggel nem rendelkező gazdasági társaságoknak a tevékenységére, akkor is, ha – néhány kivételtől eltekintve –, azok nem Magyarországon tanúsítottak jogsértő magatartást, de ezek hatása ott jelenik meg.¹⁴⁷

3.2.2. A versenyjog és az ágazati szabályozás kapcsolata

A vízszolgáltatások vizsgálatának és az árazási kérdésének a megértéséhez fontos feltárni a versenyjog és a szektorspecifikus (ágazati) szabályozás kapcsolatát. A versenyjogi védelem

¹⁴⁴ Massimo Motta, *Competition Policy: Theory and Practice*. Cambridge University Press, 2004. Magyarul megjelen a Gazdasági Versenyhivatal Versenykultúra Központ fordításában, 2007-ben (Massimo Motta, *Versenypolitika – Elmélet és gyakorlat*). A könyvből idézett részeknél a magyar változatot fogom használni.

¹⁴⁵ Erre példa a vertikális megállapodások jelentős része. (Vertikális megállapodások a termelő-gyártó és a forgalmazó között létrejött, szerkezetileg piaci működést korlátozó megállapodások.)

¹⁴⁶ Az 1996. évi LVII. törvény a tisztességtelen piaci magatartás es a versenykorlátozás tilalmáról (Tpv.), Preambulum

¹⁴⁷ Tpv., 1. §.

alá tartozó területek általában a gazdaság azon területeit hivatottak védeni, ahol a versenyfeltételek adottak, tehát működő piacról beszélhetünk.¹⁴⁸ A verseny működéséhez szükséges strukturális feltételek hiányában azonban az ágazati szabályozás az, amely segíthet a versenyfeltételek kialakításában. Azzal együtt, hogy az ágazati reformok bevezetése komoly politikai elhatározás, megvalósíthatósági tanulmányok sora és alaposan tervezett intézményi változások bevezetésének a tesztelése következtében kell, hogy megvalósuljon, elmondható a szabályozás bevezetésére általában a piacon jelenlévő magas állandó költségek miatt kerül sor. Ezek a költségek a legfontosabb piacralépési korlátok egy új piaci szereplő előtt, s a versenykényszer bevezetésének akadályozására leginkább alkalmasak.¹⁴⁹ Az ágazati szabályozásra kitérve jegyzik meg egyes szerzők, hogy annak nem csak versenyjogilag indokoltnak, hanem mindenki számára kívánatosnak és politikailag végrehajthatónak kell lenni.¹⁵⁰

A piacralépési költségek magas szintje mellett indokolt lehet olyan piacon is a szabályozás, ahol a korábbi állami, vagy jogi úton fenntartott monopóliumok egy szakpolitikai döntést követően megszűntek, a piac legalább egyes részei megnyíltak a versenytársak előtt, és az állam az immár nyitott piacon az új belépők számára a korábbiakkal megegyező feltételek mellett kívánja biztosítani a működési feltételeket a verseny kialakulása érdekében. Akkor is indokolt lehet az ágazati szabályozás, amikor túl nagyszámú versenyjogi probléma van a piacon és azokra a versenyhatóság nem tud megfelelő hatékonysággal reagálni. Az ágazati szabályozás bevezetése, illetve fenntartása a fogyasztók és a termelők közötti információs aszimmetria miatt is indokolt lehet.¹⁵¹ Az aszimmetrikus információ miatt a fogyasztók védelme, mint központi elem, megjelenik minden szabályozással kapcsolatos intézkedésben. Egy 2003-as tanulmány fogalmazása szerint, „[t]ehát, reálisan nézve, a versenyjog és általában a versenypolitika valós közgazdasági célja [a piaci működésből származó] negatív hatások elkerülése. Ezzel együtt is ez a viszonylag szűken értelmezett versenyjogi cél sem változtat azon a tényen, hogy a korlátozó monopóliumoknak és a cégek összejátszó

¹⁴⁸ A dinamikus feltételek hiánya, valamint a piacok hatékony működése nem feltétele annak, hogy működő piacról beszélhetünk, viszont feltételei annak, hogy a piacon a versenyjog által megteremtett kereteiken belül állami beavatkozásra sor kerül-e.

¹⁴⁹ Szabályozás bevezetését kívánó piacok a telekommunikáció, az energia, a posta, a szállítás, a légi közlekedés, a vasút és a vízszolgáltatások piacai. Motta (2004), Előszó XX.

¹⁵⁰ Bacon, R.W. and Besant-Jones, J., *Global Electric Power Reform, Privatization and Liberalization of the Electric Power Industry in Developing Countries*. Annual Rev. Energy Environ., 2001. pp. 331-359.

¹⁵¹ A környezetvédelmi, biztonsági és egészségügyi előírások szabályozása tartozik – a klasszikus értelemben vett fogyasztóvédelmen kívül - ebbe a kategóriába.

viselkedésének változatlanul a fogyasztók a kedvezményezettjei.”¹⁵² Egy szabályozás bevezetésének több célja lehet, azonban elfogadott, hogy akkor lehet a legtöbb fogyasztói jólétben, kormányzati fiskális és makroszintű versenyképességi mutatókban is megjelenő hasznot regisztrálni, amennyiben fő célja a verseny bevezetése.¹⁵³

Láthatjuk, hogy a szabályozás és a versenyjog – különös tekintettel a környezeti elemek, és azon belül is a vízszolgáltatások árazási kérdéseinek a bemutatására –, több szempontból is egymásra utaltak. Egyrészt, a versenyjog ex post vizsgálja a piaci működéseket, míg a szabályozás ex ante teszi azt. Az előbbi csak ellenőrzi – a fúziókontroll kivételével, ahol speciális ex ante felügyeleti tevékenységet folytat –, hogy a piaci folyamatokban részt vevő vállalatok jogellenesen működnek-e, míg a szabályozhatóságnak jóváhagyási jogosultságai is vannak a még be sem vezetett magatartással kapcsolatban is. A beavatkozás feltételei és az alkalmazandó eszközök is szélesebb körben állnak a szabályozó rendelkezésére. Motta (2004) megemlíti még az időkorlátot is, mely szerint a versenyhatóságok alkalomszerűen, ad hoc avatkoznak be a piaci folyamatokba, míg a szabályozhatóság felügyelete általában hosszabb távú.¹⁵⁴

A versenyfelügyeleti eljárás és egy ágazati szabályozói magatartás között számos hasonlóság van, de megannyi különbség is beazonosítható. Egy konkrét példát kiragadva, Európában a távközlési szabályozást már 1987-ben elindító Zöld Könyv vezette be azt a modellt, amely alapján az Európai Unióban az uniós és a tagállamok jogalkotása párhuzamosan, az úgynevezett hármas-modell (ágazati liberalizáció-tagállamok közötti harmonizáció-versenyjogi felügyelet) alapján alakította át a távközlési, majd elektronikus hírközlési

¹⁵² In: Fernando Gómez Pomar (2003), pp. 4-5.

¹⁵³ Lásd, például: Wright, K. et al., *Experience of Privatisation, Regulation and Competition: Lessons for Governments*. CCP Working Paper 05-5, ISSN 1745-9648, 2005. p. 3.

¹⁵⁴ Kivétel ez alól, amikor a fúziókontroll esetében a versenyhatóság előzetes jóváhagyásához köthető egy piaci lépés. Lásd, például a Tpv. 23-32. §§. Különösen a 24. §.: „A vállalkozások összefonódásához a Gazdasági Versenyhivaltól engedélyt kell kérni [...]”, valamint a 29. §. „A vállalkozásoknak a 24. § szerinti összefonódását eredményező szerződés létrejöttéhez a Gazdasági Versenyhivatal engedélye szükséges.” Illetve: 30. §. (2) „A Gazdasági Versenyhivatal nem tagadhatja meg az engedély megadását, ha - az (1) bekezdésben foglaltakat figyelembe véve - az összefonódás nem csökkenti jelentős mértékben a versenyt az érintett piacon (14. §), különösen gazdasági erőfölény létrehozása vagy megerősítése következményeként. Amennyiben a 23. § (1) bekezdésének c) pontja szerinti közös vállalkozás létrehozásának célja vagy hatása a létrehozó vállalkozáscsoportok piaci magatartásának összehangolása, akkor az összefonódást a 17. § alapján kell elbírálni.”

piacokat.¹⁵⁵ Ez segítette a liberalizációs folyamatot, melynek következtében az érintett szolgáltatások tekintetében a tagállamok értékelhető eredményeket tudtak elérni.

Az ágazati szabályozás a jövőben feltételezhető magatartásokat szabályozza, míg a versenyfelügyeleti eljárás elindításához szükséges egy múltbeli, legalább feltételezett, versenyjogi szempontból értékelhető cselekedet. Míg a verseny védelme alapvetően közérdek és a versenyhatóság a közérdek sérelme alapján indít eljárást, addig a szabályozóhatóság pontosan meghatározott szabályokat követve, a liberalizáció érdekében szab ki különböző kötelezettségeket a piaci szereplőkre.

A két szabályozás párhuzamos alkalmazása azonban nem kizárt sem az uniós,¹⁵⁶ sem a hazai versenyjog, valamint versenyhivatali gyakorlat alapján, amennyiben az ágazati szabályozás bár befolyásolja a működést, mozgásteret hagy a vállalkozás számára.¹⁵⁷ A GVH álláspontja szerint azonban, a Tpv. hatálya nem terjed ki olyan tevékenységekre, amelyekre törvény, vagy annak felhatalmazása alapján önkormányzati rendelet kizárólagos jogot biztosít.¹⁵⁸ Ez a vízszolgáltatások nyújtásával kapcsolatban különösen fontos, hiszen a Vgtv.¹⁵⁹ és az helyi önkormányzatokról szóló törvény az ivóvízellátást és a szennyvízelvezetést az önkormányzatok kötelezően ellátandó feladatai közé rendeli, és annak nyújtását szigorú feltételek mellett engedi végezni.¹⁶⁰ A víziközmű-szolgáltatás a víziközmű tulajdonosa vagy az ellátásért felelős kiírása alapján, törvény biztosította jogi formák alapján, kizárólagos jogosultságot ad a szolgáltatás nyújtójának.¹⁶¹

Az ágazati szabályozás és a versenyjog párhuzamos alkalmazásával kapcsolatban meg kell említeni azt a hazai joggyakorlatot, amely szerint a különböző céllal és különböző hatáskörben eljáró szervek párhuzamos eljárása nem kizárt, amennyiben ugyanakkor a

¹⁵⁵ Towards a Dynamic European Economy. Green Paper on the Development of the Common Market for Telecommunications Services and Equipment. COM (87) 290 final, 30 June 1987.

¹⁵⁶ Például: T-271/03 sz. ügy. Deutsche Telekom AG kontra az Európai Közösségek Bizottsága. EBHT 2008. II-477. o. 107. bek.

¹⁵⁷ Vj-100/2002., elsősorban a 60 és 68. pontok. (A továbbiakban a magyar joggyakorlat kapcsolódó, kiemelkedő fontosságú döntéseit ebben a formában jelölöm. A döntések nyilvános változata a www.gvh.hu – n elérhető.)

¹⁵⁸ Vj-42/2008. Az ügyben a temetkezési szolgáltatások nyújtásával kapcsolatban vizsgáldott hatóság.

¹⁵⁹ Vgtv. 15. § (2) bek.

¹⁶⁰ 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól, 13. § (1) és 23. § (4) bek.

¹⁶¹ A kizárólagosságra azonban nincs törvényi kötelezettség, azt az ellátásért felelős határozza meg. A nem kizárólagos szolgáltatás-nyújtási jogosultság viszont teoretikus kérdés, hiszen párhuzamos szolgáltatási hálózatról nem beszélhetünk. Ennek következtében a Tpv. alkalmazása, ha de lege nem is, de facto mindenképpen kizárt. A versenytörvényt a pályáztatási szakaszban kifejtett magatartásokra lehet azonban alkalmazni.

tevékenységnek eltérő felelősségi rendszerben való elbíráláshoz vezethet.¹⁶² Tóth András, a Versenytanács gyakorlatát idézve ezzel kapcsolatban így figyelmeztet: „[bár lehetőség van rá], a párhuzamos eljárások elkerülendők, mert növeli a vállalkozások védekezési és az állami működés költségeit, egyúttal kiszámíthatatlanná téve a hatósági beavatkozásokat ugyanazon magatartást illetően.”¹⁶³

A versenyjog és a szabályozás kapcsán érdemes egy pár mondatot szentelni az ágazati szabályozás fokozatos kivonulására és a versenyjogi ellenőrző mechanizmusok térnyerésére. Tekintettel arra, hogy a gazdasági szabályozás egy érezhető és terhes beavatkozás a piaci folyamatokba és a piaci szereplők működésébe, célszerű, hogy abban az esetben, amikor annak jogosultsága már nem indokolt, a piaci szereplőket szabaddá tegyük a felesleges kontrolltól. A szabályozás elsődleges célja, mint említettem, az, hogy versenyző piacokra jellemző környezetet alakítson ki. Amennyiben ezt a célt eléri, fokozatosan le kell bontani a piacot befolyásoló hatalmi aktusokat (ez, a szabályozási életciklusnak, az úgynevezett phasing out vagy sunseting regulation fázisa).¹⁶⁴ A szabályozás felülvizsgálatára akkor is szükség van, ha még nincs hatékonyan működő piac, hiszen a szektorális szabályozást „illik” meghatározott időközönként felülvizsgálni, annak érdekében, hogy a technikai és a piaci változásokat a mindenkori szabályok tükrözzék. Az Egyesült Királyság kormányának egy 2011-es kiadványa például kizárólag a hatékonyabb szabályozásnak (better regulation) szentelt egy nemzeti szabályozásra alkalmazandó munkadokumentumot, melyben kijelentette, hogy az ágazatot reguláló jogszabályokba be kell építeni egy olyan klauzulát, amely a periodikus felülvizsgálatot rendeli el. Amennyiben a szabályozás fenntartása indokolatlan, vagy abszolút értelemben túl költséges, esetleg hatékonyabbá tehető, akkor vagy le kell

¹⁶² Legfelsőbb Bíróság, Kf. IV. 27.929/1998/4. sz. A bíróság a közigazgatási és a generálprevenációs bírság közötti kapcsolatban kifejtette, hogy a közigazgatási célú bírság kiszabásánál a büntetőjogi alapelvek – hasonló magatartások elterjedésének a megakadályozása – nem alkalmazhatók. Előbbinek célja az államkaratnak a közigazgatási anyagi jogi norma általi érvényesítése. Lásd még: Vj-121/2003, Vj-17/2006.

¹⁶³ Tóth A., in: Tóth-Boytha (2010), p. 268.

¹⁶⁴ Példaként az elektronikus kommunikáció szabályozásának a felülvizsgálatát említem: A Bizottság 2007-ben felülvizsgálta a piacmeghatározásával kapcsolatos közleményét, és a piaci verseny kialakulásának következtében a korábbi 18 szabályozásra javasolt piac helyett 8 piacot tartott meg. In: A Bizottság ajánlása (2007. december 17.) az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások közös keretszabályozásáról szóló 2002/21/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv alapján előzetes szabályozás alá vonható érintett elektronikus hírközlési ágazatbeli termék- és szolgáltatáspiacokról. Az Ajánlás a 2003/311/EK ajánlás helyébe lépett. Lásd még: A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Jelentés a 2002/21/EK irányelvvel összhangban az elektronikus hírközlő hálózatokra és az elektronikus hírközlési szolgáltatásokra vonatkozó európai uniós keretszabályozás felülvizsgálatának eredményeiről és a 2007. évi reformjavaslatok összefoglalása. COM(2007) 696 végleges

építeni vagy át kell alakítani úgy, hogy mind a szabályozott, mint a fogyasztók érdekeit jobban és költséghatékonyabban szolgálja (sunset/review clause).¹⁶⁵

3.3. A nem közvetlen szabályozás, mint a gazdasági szabályozás egyik alternatívája – kitekintés az állami támogatásokra és a szennyező fizet elvére

A következő részben megvizsgálom, hogy a közvetlen szabályozói beavatkozásnak milyen alternatívája lehetséges.¹⁶⁶ Ez az alternatíva a közvetett szabályozás, azaz amikor az állami döntéshozó kevésbé tovakodó módon, de a piaci szereplők egy részére mégis közvetlen hatást kifejtő intézkedések által alakítja a piaci folyamatokat. Ezek azok az intézkedések, amikor a azonnal érezhető szabályozást – például az ármeghatározást, jóváhagyást, szabványokat – egy könnyedebb, a piaci szereplők működési struktúráját nem közvetlenül érintő szabályozási eszköz helyettesít. Tekintettel arra, hogy ez a rész a vízszolgáltatások költségmegtérülési elv alapján történő árazásához, és abban a szennyező fizet elvének való megjelenéséhez kapcsolódó terület, bemutatására részletesebben kitérek.

3.3.1. A nem direkt szabályozási beavatkozásról, röviden

Ebben a fejezetben is abból az állításból indulok ki, hogy függetlenül a piactól, a „monopólium statikus értelemben hatékonysági veszteséggel jár: adott technológia mellett a monopólium árazási gyakorlata jóléti veszteséget okoz.”¹⁶⁷ Monopólium alatt a meghatározó piaci erővel¹⁶⁸ rendelkező vagy erőfölényes helyzetben lévő vállalatokat kell érteni.¹⁶⁹ A monopolhelyzetben lévő vállalkozások támogatása, bár, mint bemutatom, bizonyos esetekben indokolt, súlyos szakpolitikai hiba is lehet egyrészt versenyjogi, másrészt, a dolgozat témájánál maradva, környezetjogi és környezet-gazdaságtani szempontból is.

¹⁶⁵ *Sunsetting regulation: Guidance.* HM Government. December 2011. Elérhető: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/31635/11-682-sunsetting-regulations-guidance.pdf (Ellenőrizve: 2013. március 14.)

¹⁶⁶ A közvetett szabályozáson nem azt a szabályozásban ismert helyzetet értem, amikor az állam egy hatóság útján (nem közvetlenül) érvényesíti a beavatkozását a gazdasági folyamatokba, hanem azt, amikor egy szabályozási keretrendszer nem direkt módon fejt ki hatását, hanem közvetetten, nem elsősorban azonnali állami beavatkozás által.

¹⁶⁷ Motta (2004), p. 41.

¹⁶⁸ A meghatározó piaci erőhöz hasonló fogalom a jelentős piaci erő (JPE) fogalma, amely elsősorban az elektronikus hírközlési szabályozásból ismert. Alapja a versenyjogi (gazdasági) erőfölény, melynek megállapítására a szektorspecifikus szabályozást befolyásoló piaci analitikus szakaszban kerül sor. A JPE és a versenyjogi piaci erőfölény között azonban számos különbség van, ezért alternatívaként nem használhatók. Lásd még: Tóth A., in: Tóth-Boyth (2010), p. 255.

¹⁶⁹ Ez a helyzet nem más, mint a piaci erőfölény egyik – szélsőségesen szolgáltatót előnyben részesítő – formája. A monopolisztikus piaci működés negatív hatással van a társadalmi jólétre, a gazdasági növekedésre, allokációs hatékonyságvesztéssel jár, mert a monopolhelyzetben lévők magas áron értékesítenek, túl magasak a termelési költségek, nem innovatívak és a kínálati oldalon lévő információs aszimmetriát korlátlanul kihasználhatják.

A piaci hatékonyatlanság, vagy az ökoszisztéma szolgáltatások használata, mint „piaci kudarc” jelentőségét korábban érintettem. Az, hogy a természeti javak használatának nincs megfelelően értékelt szerepe a termelési és fogyasztási folyamatban, nem csak az allokációs veszteséggel jellemezhető, hanem makrogazdasági és társadalmi igazságosságot nélkülöző pénzforrás-elosztási kérdéseket is felvet.

A környezeti kár megfizetésének – az európai környezetvédelmi politikában régóta jelen lévő szennyező fizet elvével összhangban kialakított módon¹⁷⁰ – nincs hatékony, egyöntetű EU-szintű szabályozása, a tagállamok eltérő módon közelítik meg a felmerülő többletköltségek kiszabását. A nemkívánatos tagállami protekcionizmust, a vállalkozások termelési tevékenységét és az abból származó előnyt, valamint, azzal szemben a környezetvédelem eltérő idődimenzióját és az EU környezetvédelmi céljait szem előtt tartva azonban szükség van korrekciós intézkedések kialakítására. Ilyen korrekciós intézkedés lehet, bizonyos feltételek mellett, az állami támogatást engedélyező szakpolitika is.¹⁷¹ Annak ellenére, hogy az EU-ban a tagállami támogatást engedélyező szakpolitika kifejezetten a belső piac integrációjával ellentétes hatású,¹⁷² ez a politika kiegyenlítheti a termelési tevékenység eredményeként létrejött termék vagy szolgáltatás megdrágítását ellenző szociális érveket, valamint kezelheti a környezetben okozott szennyezés elkövetője hatékony felelősségre vonásának hiányából származó környezetvédelmi változások okozta nehézségeket is. Ebbe az irányba mutat a Bizottság 2005-ös, az állami támogatások modernizációját megcélzó, Állami Támogatásokra Vonatkozó Cselekvési Terve¹⁷³ is. E dokumentum a tagállamok állami támogatásokra vonatkozó politikáját megvizsgálva megállapította, hogy azok az odaítélt támogatások 90 százalékát horizontális célokra – mint például a környezetvédelem – használták fel, szemben a szektorspecifikus célokkal.¹⁷⁴

¹⁷⁰ Belényesi Pál, *A szennyező fizet elv a Víz Keretirányelv fényében*, Gazdaság és Jog, 19. évf. 4. szám, 2011. pp. 20-24.

¹⁷¹ A negatív externáliák környezetvédelmi hatásával kapcsolatban lásd, például: Kocsis Tamás, *Állam vagy piac a környezetvédelemben? A környezetszennyezés-szabályozási mátrix*. Közgazdasági Szemle, XLIX. évf., 2002. október, pp. 889-892.; Kiss Károly, *Támogatások az OECD országokban és az EU-ban – környezetgazdasági értékelés*. A Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem Környezettudományi Intézetének tanulmányai, 22. szám, Budapest, 2003.

¹⁷² Megjegyzem, hogy a negatív integráció hatását az európai állami támogatási rendszer speciális formája egy felülről irányított, erősen kontrollált, pozitív hatású támogatási és jóváhagyási rendszerrel próbálja kezelni. Teszi ezt egyrészt a Bizottság Versenypolitikai Főigazgatósága által szívesen alkalmazott soft law-n keresztül. Erről hosszabban ír Blauburger tanulmányában. In: Blauburger, M., *Of 'Good' and 'Bad' Subsidies: European State Aid Control through Soft and Hard Law*. West European Politics, Vol. 32, Issue 4, 2009. pp. 719-737.

¹⁷³ A Cselekvési tervről bővebben: http://europa.eu/legislation_summaries/competition/state_aid/126115_hu.htm (Ellenőrizve: 2013. február 19.)

¹⁷⁴ Lásd még Blauburger (2009), pp. 719-721.

A környezethasználat számonkérésére, illetve beárazására irányuló beavatkozást előnyben részesítő próbálkozások, így a közvetlen szabályozás vagy az úgynevezett „no intervention” (be nem avatkozás) megközelítés – amelynek része a vállalatok közötti önkéntes megállapodás is (szabályozási, jogkövetési vagy szabványokra vonatkozó megállapodások)¹⁷⁵ – azonban ez idáig nem vezettek eredményre. A szakpolitika és a jogalkotók éppen ezért más megoldást alkalmaztak: a közvetett szabályozást. Az állami támogatás, mint a piaci folyamatokat mesterségesen módosító tényező is a közvetett szabályozás eszköze.

Tekintettel arra, hogy az állami támogatások ismertetésének és elemzésének széles szakirodalma van,¹⁷⁶ az alábbiakban a tanulmány céljait szem előtt tartva, a teljességre nem törekvő, történeti megközelítést használok.¹⁷⁷ Az állami támogatások eredeti – merkantilista – megközelítése szerint az államnak tevékeny szerepet kell vállalni az ipar, kereskedelem, szolgáltatási ágazat felkarolásában és a nemzeti tőkefelhalmozás erősítése érdekében.¹⁷⁸ Adam Smith hatására,¹⁷⁹ valamint a szabadkereskedelmi gondolatok térnyerése következtében azonban a korábban túlsúlyban lévő protekcionista kereskedelem- és iparpolitika háttérbe szorult. Ettől eltért a német List teóriája, miszerint bizonyos – regionális – fejlettségi szint korrekciója, az elmaradott régiók felzárkóztatása és az világgazdasági jólét érdekében, a fejletlenebb területek „állami kiségitése” indokolt lehet.¹⁸⁰ A célzott állami beavatkozás indokoltsága ezt követően igazán csak a XX. század első felében jelent meg a közgazdasági elméletben, elsősorban Keynes munkásságához köthetően.¹⁸¹

3.3.2. Állami támogatások az EU-ban

Az Európai Közösségek megalakulása által alkotott sajátos kereskedelmi rendszer is a korábbi irányvonalat követte azzal, hogy célul tűzte ki, hogy azokon a területeken, ahol a piac nem

¹⁷⁵ Bándi (2011), pp. 295-306.

¹⁷⁶ Lásd, például: Rubini, L., *The Definition of Subsidy and State Aid: WTO and EC Law in a Comparative Perspective*. Oxford University Press, 2010.; Craig, P.P. and De Búrca, G., *EU Law: Text, cases, materials*, Oxford University Press, 2008. pp. 1084-1110.; Baudenbacher, C., *A Brief Guide to European State Aid Law*, Kluwer Law International, 1997.; Blauberger (2009) Környezetgazdasági oldalról elemzi a támogatásokat a már idézett Kis Károly által jegyzett tanulmány. In: Kis (2003).

¹⁷⁷ A történelmi-politikai megközelítéshez lásd még: Tim Büthe, *The Politics of Competition and Institutional Change in the European Union: The First Fifty Years.*, in: Meunier, S. és McNamara, K.R., *Making History: European Integration and Institutional Change at Fifty*, Oxford University Press, 2007, pp. 175-195.

¹⁷⁸ Ez elsősorban a XVI-XVII. századra volt jellemző.

¹⁷⁹ Lásd: Smith, A., *A nemzetek gazdasága. E gazdaság természetének és okainak vizsgálata.*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1992.

¹⁸⁰ Lásd: List, F., *National system of political economy*, J. B. Lippincott & co., 1856.

¹⁸¹ Keynes, J.M., *The general theory of employment, interest and money*. Macmillan Cambridge University Press, 1936.

képes a hatékony eredmények elérésére, a központi kormányzati intézkedések – köztük az állami támogatások – hozzájárulhatnak a társadalmi jólét javulásához.¹⁸²

Az Európai Közösségek létrejötte által a nemzetközi gazdasági kapcsolatok erősödése tagállami protekcionista érdekközösítéshez vezetett. Ez volt a fő indoka annak, hogy azokat az állami támogatásokat, melyek nemzetközileg is érezhető hatást produkáltak, valamilyen formában a Szerződésben is szabályozzák.¹⁸³ Az általános támogatási politikáról szóló gyakorlat azonban – bár az eredeti Szerződésben volt erre vonatkozó rendelkezés – hosszú folyamat eredményeként alakult ki, és a mai napig formálódik. A vámok Közösségen belüli lebontása és a mennyiségi korlátozások eltörlése az egységes piac kialakításának irányába mutattak, míg az állami támogatások engedélyezése az egységes piac ismételt feldarabolását vetítette előre.¹⁸⁴ A szabályozás már a Közösségek megalakulásakor próbálta áthidalni a tagállami integráció és a területek fejlettségének a kiegyenlítése, valamint a versenytorzító protekcionista állami szerepvállalások európai integrációjából fakadó nehézségeket.

Az EU állami támogatási rendszerét megtestesítő, a tagállamok és a Bizottság sajátos kapcsolatát biztosító modell egyedülálló.¹⁸⁵ A modell lényege röviden, hogy a gazdaságilag igazolható támogatást – amennyiben az európai uniós szintet eléri – a tagállam és a Bizottság együttműködése mellett zajló adminisztratív eljárás keretében elválasztja a nem igazolható állami támogatásról.¹⁸⁶ A verseny célja a kereskedelmi feltételek megfelelő kialakítása, megtartása, torzításának az elkerülése, és a hatékony piaci magatartás kialakítása. Ezzel

¹⁸² Az állami támogatások közgazdasági hatékonysági szempontú elemzéséről ír kimerítően egy Európai Bizottság által támogatott tanulmány: Nitsche, R. and Heidhues, P., *Study on methods to analyse the impact of State aid on competition*. European Economy, Economic Papers, 2006. Elérhető: <http://dspace.cigilibrary.org/jspui/bitstream/123456789/28060/1/Study%20on%20Methods%20to%20Analyse%20the%20Impact%20of%20State%20Aid%20on%20Competition.pdf?1> (Ellenőrizve: 2013. február 19.)

¹⁸³ Bővebben lásd: Hargita Eszter, *Állami támogatások Magyarországon az Uniós versenypolitika tükrében*, III. fejezet, PhD-értekezés, Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem, 2003. Illetve: Schwalbe, U., *European State Aid Control –The State Aid action plan*, in: *Structure and Effects in EU Competition Law: Studies on Exclusionary Conduct and State Aid*. Kluwer Law International, The Netherlands, 2011, 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> (Ellenőrizve: 2013. február 19.)

¹⁸⁴ A Római Szerződésben az állami támogatások szabályozása a Szerződés – eredeti számozás szerinti – 92-94. cikkében (EUMSZ 107-108. cikk) volt található. Ezek a rendelkezések tiltották az olyan állami beavatkozásokat, amelyek egy vállalatot vagy termelést támogattak, tagállami forrásból eredtek, hatással voltak a tagállamok közötti kereskedelemre, valamint versenytorzító hatásuk volt. A tagállamoknak minden olyan állami támogatást be kellett jelenteniük a Bizottságnak, amely a Szerződés szerint állami támogatásnak minősülhetett.

¹⁸⁵ Ezt bizonyítja a jogszabályok rendszere is (elsődleges joganyag, illetve a Bizottság másodlagos joganyaga, például az egyes területekre vonatkozó állami támogatást részletező bizottsági iránymutatások (soft law)).

¹⁸⁶ A modell fejlődéséről bővebben: Cini, M., *The soft law approach: Commission rule-making in the EU's state aid regime*, *Journal of European Public Policy* 8 (2), 2001. pp. 192-207.

egyetemben azonban a versenypolitika nincs semmilyen egyéb uniós politika fölé rendelve. A támogatások biztosítása az uniós politika céljainak megfelelően, szigorú feltételrendszer mellett és csak kivételes esetekben megengedett.¹⁸⁷

A tagállami célok és az uniós politika összehangolása az ágazati iparpolitikák erősítése mellett a működő egységes piac létrehozásának a feladata volt. Ebben a környezetben jelent meg először a Szerződés céljait segítendő a környezetvédelemre vonatkozó állami támogatások rendszere a nyolcvanas évek végén. Ezt követően, a kilencvenes évek elején elfogadott szabályok határozták meg azt, hogy a tagállamok milyen feltételek mellett, milyen projektekhez, mekkora arányban nyújthattak támogatást.¹⁸⁸

3.3.3. Állami támogatási politika a környezetvédelemben

Az Európai Bizottság a környezetvédelem állami támogatásáról szóló első közösségi iránymutatást 1994-ben fogadta el.¹⁸⁹ Az iránymutatást, annak előírása szerint 1996-ban a Bizottság felülvizsgálata, majd 1999-ben úgy határozott, hogy a hatályát meghosszabbítja 2000. december 31-ig.¹⁹⁰ Az (első) iránymutatás tartalmát a továbbiakban, a későbbi módosítások fényében ismertetem, a szennyező fizet elvére tekintettel.

Az első iránymutatás 1994-es elfogadását követően a világ országainak jelentős része aláírta a Kiotói Jegyzőkönyvet, és ennek következtében új környezetvédelmi intézkedéseket vezettek be. Ennek része volt az is, hogy „a tagállamok egyre több támogatást nyújtottak az energiaágazatban, vagy addig szokatlan támogatási formákat vezettek be (például az adócsökkentéseket, adómentességeket).”¹⁹¹ Ezért a Bizottság az intézmények közötti és az egyéb, nyílt egyeztetési eljárások következtében úgy döntött, hogy a hatályos szabályokat felül kell vizsgálni, többek között azért is, mert az Amszterdami Szerződés fényében módosult EK-Szerződés 6. cikke (az amszterdami számozás szerinti 3c. cikk) szerint a környezetpolitikai céloknak és a fenntartható fejlődésnek még konkrétabban be kell épülniük

¹⁸⁷ Bővebben lásd: Hargita (2003), p. 72.

¹⁸⁸ Kiterjesztően értelmezve ez azt is jelenti egyben, hogy általánosan a környezetvédelmi állami támogatásokra vonatkozó közösségi iránymutatás határozza meg, hogy milyen tagállami környezetvédelmi politika alakítható ki és implementálható, valamint, hogy milyen energia-technológia támogatható a környezetvédelem területén. Lásd még: Flam, K., *EU Environmental State Aid Policy – Wide Implications, Narrow Participation?*, CANES Working Paper, FNI Report 13/2008., p. 1.

¹⁸⁹ HL C 72., 1994.3.10. p. 3.

¹⁹⁰ Lásd, HL C 14., 2000.1.19. p. 8., illetve HL C 184., 2000.7.1. p. 25.

¹⁹¹ Közösségi iránymutatás a környezetvédelem állami támogatásáról. HL C 72., 1994.3.10., p.3.

a Bizottságnak a környezeti ágazatban nyújtott támogatások ellenőrzésével kapcsolatos politikájába.

A Bizottság 2001-ben adta ki az újabb, környezetvédelmi állami támogatásokról szóló iránymutatását, amely az első iránymutatásból számos elemet átvett.¹⁹² Az „új” iránymutatással a Bizottság elsősorban a versenypolitika és a környezetvédelmi politika közötti kapcsolatot kívánta szorosabbra fűzni. Az új iránymutatás szövege szerint: „[...] *a versenypolitika és a környezetvédelmi politika nincsenek antagónisztikus ellentétben egymással, de a környezetvédelmi követelményeket be kell illeszteni a versenypolitikának mind a meghatározásába, mind pedig a végrehajtásába, különösen a fenntartható fejlődés előmozdítása érdekében.*”¹⁹³

Kiemelendő, hogy az iránymutatás már a bevezetőjében megemlíti a párhuzamosan teret nyerő kár- és költségoptimalizáló szennyező fizet elvét, még hozzá, mint a támogatás odaítélésével kapcsolatos mérlegelési lehetőséget.¹⁹⁴ Az iránymutatás szigorúbb szabályokat vezetett be.

Az időközben közzétett, az állami támogatások alkalmazását is vizsgáló ötödik környezetvédelmi cselekvési program értékelésének megállapításai¹⁹⁵ is kitértek az első iránymutatás gyengeségeire. Az értékelés kiemelte, hogy a szennyező fizet elvének hatékony alkalmazása, illetve a környezeti költségeknek teljes körűen a szennyezőkre hárítása továbbra is kritikus folyamat maradt. A konkrét felelősségre vonás, a kár helyreállításának folyamata, valamint a tagállami protekcionizmus problémaköröket még ez az iránymutatás sem tudta megfelelően kezelni.

Az iránymutatás az egyik legnehezebb feladatnak a verseny-, a támogatás- és a gazdasági növekedés-élénkítő politikának a szennyező fizet alapelvvel való összeillesztését tartotta. Ennek megfelelően kijelölte, hogy az állami támogatást csak abban az esetben lehet alkalmazni, ha nincs jobb megoldás, valamint a támogatás ösztönző jellegű, tehát

¹⁹² Közösségi iránymutatás a környezetvédelem állami támogatásáról. HL C 37., 2001.2.3., p. 76. (a *második iránymutatás*)

¹⁹³ Második iránymutatás, p. 76.

¹⁹⁴ Második iránymutatás, p. 76.; illetve: Bevezető, 4. pont.

¹⁹⁵ *Európa környezete: melyek a jövőben követendő irányok? Az Európai Közösségnek „A fenntarthatóság felé” című, a környezettel és a fenntartható fejlődéssel kapcsolatos politikai és cselekvési programjának általános értékelése* (COM(1999) 543. végleges, 1999.11.24.)

környezetbarátabb működésre sarkall. Más szóval, amennyiben a szennyezésre vonatkozó költségek teljes körű internalizálására nincs egyéb lehetőség. Az iránymutatás szerint csak akkor van lehetőség támogatás nyújtására, amennyiben nem azonosítható a szennyező kiléte. Ennek megállapítása azonban a tagállami jog és a végrehajtás felelőssége.

Mint a legtöbb széles tagállami mozgásteret hagyó közösségi jogszabály, így ez sem kezeli megfelelő helyiértéken a tagállami piacvédelmi szakpolitikákat, annak alárendeli a környezetben okozott kár helyreállítását vagy megtérítését. Mivel azonban, a szabályozás szerint, a helyreállítási munkát elvégző cég is kaphat ilyen jellegű támogatást, felmerülhetett a kérdés az állami vállalatok felelősségével kapcsolatban is. A fentiekén túl az iránymutatás még egy helyen, a hulladékgazdálkodást és energiatakarékosságot előmozdító összes működési támogatásra alkalmazandó szabályokkal kapcsolatban említi a szennyező fizet elvét.¹⁹⁶

Összegezve, a 2001-es szabályozás csak érintette a szennyezésekkel kapcsolatos felelősségi elvet, kimerítően nem szabályozta azt, s így nem volt megfelelően ösztönző a vállalatok számára. E korlátok miatt a megengedett támogatási rendszer nem érvényesülhetett a jogalkotó és a környezetvédelmi elvárások céljainak megfelelően.

Az újabb, környezetvédelmi állami támogatásokra vonatkozó bizottsági iránymutatás 2008. április elsején jelent meg.¹⁹⁷ A Bizottság szerint az új iránymutatásra elsősorban a célzottabb támogatás, a mélyrehatóbb gazdasági elemzéssel járó egyedi támogatási esetek indokolása, valamint a hatékonyabb eljárási rend bevezetése érdekében volt szükség. Az új iránymutatás fő változásai a 2001-es iránymutatáshoz viszonyítva a következők.¹⁹⁸ Fontos újítás, hogy az iránymutatás úgynevezett rendes (hagyományos), illetve részletes értékelést vezet be. A bevezetett mérlegelési teszt alapján a tervezett támogatásnak a kedvezményezett magatartásában észrevehetőnek kell lennie, abban pozitív változást kell eredményeznie, úgy, hogy a környezetvédelem szintje a támogatás megítélése után magasabb legyen, mint lenne a

¹⁹⁶ Közösségi iránymutatás a környezetvédelem állami támogatásáról. HL C 37., 2001.2.3., 83. o., E.3.

¹⁹⁷ A jogszabályt előkészítő folyamat két és fél éves háttérmunkából, multilaterális tagállami egyeztetésekből, két iránymutatás-tervezetből és huszonöt válaszbeadvány elemzéséből állt. In: *Közösségi iránymutatás a környezetvédelem állami támogatásáról*. HL C 81., 2008.4.1. p. 1. Magyarország tevékenyen nem vett részt a folyamatban. A folyamat mérföldkövei elérhetők a Bizottság Versenypolitikáért felelős Főigazgatóságának honlapján: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/reform/archive.html

¹⁹⁸ Ezzel kapcsolatban lásd: MEMO/08/31, Brüsszel, 2008. január 23.; illetve: IP/08/80.

támogatás hiányában. Fontos az is, hogy a támogatásnak arányosnak kell lennie, tehát akkor indokolt csak a támogatás, ha kevesebb támogatással ugyanaz az eredmény nem érhető el.¹⁹⁹

A szennyezett területek szennyeződésmentesítése tekintetében nyújtott támogatás mind a jellege, mind a témája miatt különösen fontos.²⁰⁰ Az ilyen támogatások tekintetében az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdésének c) pontja az irányadó. Általánosságban ezeket a típusú támogatásokat a közös piaccal összeegyeztethető kell tekinteni, ha azok a környezetvédelem javulásához vezetnek. Az iránymutatás erről bővebben így ír: *„[a]mennyiben a szennyezőt egyértelműen azonosítani tudják, a »szennyező fizet« elvvel összhangban e személynek kell finanszíroznia a szennyeződésmentesítést, és állami támogatás nem nyújtható.»*²⁰¹ Szennyezőnek pedig azt kell tekinteni, akit a tagállami jog értelmében a környezet szennyezéséért felelősség terhel.

Az iránymutatás alapján támogatás csak akkor adható, ha nem sikerül azonosítani a szennyezőt. Ekkor a munka elvégzéséért felelős személy részesülhet állami támogatásban.²⁰² Ezzel szemben az első, 2001-ben elfogadott iránymutatás két olyan lehetőséget is tartalmazott, amikor nyújtható volt ilyen támogatás: akkor, amikor a támogatás ösztönzőleg hathatott a minimális szabványok túlteljesítésére, az extra beruházásokra; illetve akkor, amikor a szennyező vállalkozások nem tudták a szennyezéshez kapcsolódó költségeiket teljesen internalizálni – ilyen esetben ideiglenes megoldásként lehetett állami támogatás nyújtani.

A harmadik iránymutatás rendelkezései nem önmagukban értelmezendők. A megjelenés után alig négy hónappal az Európai Bizottság kiadta az egyes állami támogatások közös piaccal való összeegyeztethetőségéről szóló általános csoportmentességi rendeletét.²⁰³ Az iránymutatás hatálya alá tartozó egyes intézkedésekre kiterjedhet a 800/2008/EK rendelet

¹⁹⁹ A támogatható költségek módszertanáról az iránymutatás 80-84. pontjai szólnak.

²⁰⁰ Az érintett környezeti károk a talajminőséget, a felszíni vagy a felszín alatti vizeket érő károkat jelentik. Lásd: Közösségi iránymutatás a környezetvédelem állami támogatásáról, (16) HL C 81., 2008.4.1., (132) pont.

²⁰¹ Közösségi iránymutatás (2008), (132) pont.

²⁰² Az iránymutatás értelmében a támogatható költségeket úgy kell kiszámolni, hogy a szennyeződésmentesítést célzó munkálatok költségéből ki kell vonni a földterület érték növekedésének összegét. „Szennyezett területek szennyeződésmentesítése esetén a vállalkozásnál az ezzel kapcsolatban felmerült összes költség támogatható költségnek minősül, függetlenül attól, hogy az adott kiadás tárgyi eszközként jelenik-e meg mérlegben.” In: Közösségi iránymutatás a környezetvédelem állami támogatásáról, (133-134).

²⁰³ A Bizottság 800/2008/EK rendelete a (2008. augusztus 6.) a Szerződés 87. és 88. cikke alkalmazásában a támogatások bizonyos fajtáinak a közös piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánításáról (általános csoportmentességi rendelet). HL L 214, pp. 3-47.

hatálya is, amely az EUMSZ 107. és 108. cikkének (korábban EK Szerz. 87 és 88. cikk) alkalmazásában a közös piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánítja a támogatások bizonyos fajtáit. Ez a jogszabály az állami támogatások összes olyan területét érinti, ahol a Bizottság általános mentesítés-párti megközelítését értelmezni lehet (például regionális állami támogatások, női vállalkozóknak, kis- és középvállalkozásoknak nyújtott állami támogatások, kutatásfejlesztési támogatások).²⁰⁴ Az iránymutatást akkor kell alkalmazni, ha a csoportmentességi rendeletek nem alkalmazhatók, vagy azokban előzetes bejelentési kötelezettség van előírva.

3.4. Összefoglalás

A környezetszennyezéssel és annak a helyreállításával kapcsolatos EU-s és tagállami szabályozás kritikus jelentőségű a fenntartható fejlődés, a klímaváltozás és az egyes szakági politikák szempontjából. A környezetjogi szempontból szennyezőnek minősülő károkozóra háruló teher növelése a környezetvédelmi szabályozás hasznos eszköze lehet, és segíthet a negatív externáliák, illetve a kapcsolódó piaci kudarcok enyhítésében. Ezt azonban a költségek pontos kiszámításának bonyolultsága, a jelenlegi tagállami hozzáállás és az EU-szabályozás hiánya miatt nehéz hiánytalanul alkalmazni. Így a tagállamoknak a második legjobb megoldáshoz, a progresszív segítségnyújtáshoz kell folyamodniuk, a szennyező fizet elvének lehető legszorosabb megtartása mellett: ez pedig a speciális támogatást engedélyező politikák mellett lehetséges.

A hatályos iránymutatás első eredményeit 2014. december 31. után lehet alaposan megvizsgálni.²⁰⁵ Az iránymutatásra tekintettel azonban érdemes kitérni arra is, hogy az európai szén-dioxid kibocsátás-kereskedelem 2013. január elején a harmadik szakaszába lépett. A CO₂-kereskedelemnek az európai kereskedelmi rendszer (ETS) első és második

²⁰⁴ A rendelet 17-25. cikkei foglalkoznak a környezetvédelmi támogatásokkal. Ezekben a szakaszokban kapott kiemelt helyet a vállalatok számára a közösségi környezetvédelmi szabványok túlteljesítését, illetve közösségi szabványok hiányában a környezetvédelem szintjének emelését lehetővé tevő beruházási támogatás (35%-os támogatási ráta); a közösségi szabványok túlteljesítését, illetve közösségi szabványok hiányában a környezetvédelem szintjének emelését lehetővé tevő, új szállítóeszközök beszerzéshez nyújtott támogatás (35%-os támogatási ráta); a kkv-k jövőbeni közösségi szabványokhoz idő előtt történő alkalmazkodáshoz nyújtott támogatás (maximum 15%-os támogatási ráta), az energia-megtakarítási intézkedésekhez nyújtott környezetvédelmi beruházási támogatás (60%-os támogatási ráta); a nagy határfokú kapcsolt energiatermelésbe történő beruházáshoz nyújtott környezetvédelmi támogatás (45%-os támogatási ráta); a megújuló energiaforrásokból származó energia előmozdítására irányuló környezetvédelmi beruházási támogatás (45%-os támogatási ráta); a környezetvédelmi tanulmányokra nyújtott támogatás (50%-os támogatási ráta); valamint a környezeti adók csökkentése formájában nyújtott támogatás (a közösségi minimum-adómértéket meg kell fizetni).

²⁰⁵ A Bizottság már ebben az iránymutatásban lehetővé tette az éghajlatváltozásra tekintettel történő esetleges módosításnak a lehetőségét. Lásd: (203) pont.

szakaszára jellemző egység-kiosztási technikája egyes nézetek szerint azonban már önmagában felveti az állami támogatás lehetőségét.²⁰⁶

A közvetett szabályozási módszer, azaz az állami támogatások alkalmazása segíthet a környezeti javak használatából származó költségek internalizálásában akkor is, ha a szennyező erre önerőből képtelen, hiszen a társadalmi érdek ezt kívánja meg. A támogatás odaítélésével kapcsolatban a jogalkotó a környezetjogban általánosan használt szennyező fizet elvét használja, mely a támogatás odaítélésének előfeltétele. Ebből azt következtethető, hogy bármennyire határozott a szándék a támogatás odaítélésére, és a tagállami társadalmi érdek ezt így kívánja meg, nem lehet figyelmen kívül hagyni az elsődleges szempontot: a környezet használatának a használó általi ellentételezését. Az állami támogatás ennek az ellentételezésnek nem a kivételezését, hanem a fizetési kötelezettség alól a használó mentesítését biztosítja, ami azonban helytelen ítélet esetén allokációs problémákhoz, piaci torzuláshoz vezethet.

4. fejezet - A vízszolgáltatás jogi megítélése

4.1. A vízszolgáltatás és a nemzetközi jog

A vízszolgáltatásnak a környezetjogban való elhelyezése bár magától értetődőnek tűnik, nem egyszerű feladat. Ahhoz, hogy megértsük, hogy hogyan fér meg egymás mellett egy gazdasági szabályozás – a víz beárazása, a fogyasztás által képviselt érték kijelölése - és egy környezetjogi cél – a víz mennyiségi és minőségi védelme –, látnunk kell, hogy milyen helyet foglal el a vízzel kapcsolatos környezetjogi jogalkotásban a gazdasági racionalitás, azaz a víz természeti értékét, a víz mint erőforrás megőrzését célzó, hatékonysági alapra helyezett jogalkotói cél. A jogalkotói cél megjelenését elsősorban a víz „szabad préda” jellegére vonatkozóan kell értelmezni, mivel legtöbbször az ezeket értelmességi nehézségekhez, amikor a

²⁰⁶ Lásd, például, Woerdman, E., *Developing the European Carbon Trading Market: Will permit allocation distort Competition and lead to state aid?*, p. 7., FEniEM, 2001. Nota di Lavoro: 51.2001; 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.

víz felhasználását hasznossági szempontból vizsgáljuk. Annak érdekében, hogy a víz folyamatos rendelkezésre állását természetesnek tartsuk – és az ésszerűtlen és teljes kihasználás elkerülése érdekében –, szükség volt/van a szabályozás tárgyának jogalkotói érintésére.

A víz problematikus jellegét²⁰⁷ emeli ki egy amerikai tanulmány is a következőképpen: „A vízre gyakran úgy tekintünk, mint szabadon hozzáférhető erőforrásra, aminek az ember földi jelenléte köszönhető, és ami ebből fakadóan minden földi élőlény eredendő tulajdona. Ezzel együtt is a történelem azt mutatja, hogy ez az egyik olyan árucikk, amely birtoklásáért és felügyeletéért háborúkat vívtak.”²⁰⁸ Egy másik forrás a következőképpen jellemzi a víznek a tulajdonlási kérdéseivel összefüggő jellegét: „A víz tényleges jogi helyzetét mindig nehéz volt pontosan és világosan meghatározni. Ennek talán az az oka, hogy a vizet mindig nehéz volt úgy elképzelni, mint a tulajdonjog tárgyát. Különösen egy olyan jogi környezetben nehéz ez, ahol a tulajdonjog volt a lesgzentebb dolog, minden egyéb korlátozott jognak az alapja.”²⁰⁹

Tekintettel arra, hogy a víz az egyik legfontosabb Földön megtalálható természeti kincs, és arra, hogy a víz ritkán igazodik a joghatósági határvonalakhoz a kapcsolódó jogi és nem jogi problémák kezelése általában nemzetközi jelleget ölt, a szabályozást élénk nemzetközi figyelem övezte a huszadik század eleje óta. Bár a római jogban is megjelentek a vízzel kapcsolatos szabályozások,²¹⁰ a nemzetközi jog kialakulás és a nemzetközi egyezmények elfogadásának a múlt század elején kezdődött felgyorsulása miatt a komolyabb nemzetközi jogi jelleget öltő folyamatok az 1921-es Barcelonai Egyezményvel kezdődtek.²¹¹

Az egyezmények és a jogfejlődés szempontjából fontosabb mérföldkövek felsorolása kimeríti a dolgozat keretét, de mindenképpen érdemes megemlíteni az Egyesült Nemzetek Szervezetét, az Európai Uniót és annak az elődjét, az Európai Közösségeket, a Nemzetközi Bíróság munkáját. Bővebb felsorolást és bemutatást találunk – a teljesség igénye nélkül - például az ENSZ Élelmezésügyi és Mezőgazdasági Szervezetének egyik kiadványában,²¹²

²⁰⁷ A víz jogi megítéléséről, lásd: Szilágyi (2013).

²⁰⁸ In: Cooper, C., *A history of water law, water rights and water development in Wyoming*. 2004, p. 4. Elérhető: http://wwdc.state.wy.us/history/Wyoming_Water_Law_History.pdf (Ellenőrizve: 2013. január 10.)

²⁰⁹ In: Pienaar, G.J. and van der Schyff, E., *The Reform of Water Rights in South Africa*, 3/2 Law, Environment and Development Journal (2007), p. 179. Elérhető: <http://www.lead-journal.org/content/07179.pdf> (Ellenőrizve: 2013. január 10.)

²¹⁰ Erről bővebben a következő fejezetben.

²¹¹ A nemzetközi érdekű hajózható vízi utakra vonatkozó egyezmény. Barcelona, 1921. április 20.

²¹² *Sources of International Water Law*. FAO Legislative Study, 65. Rome, 1998.

Philippe Sands nemzetközi környezetvédelmi jogra vonatkozó könyvében,²¹³ vagy Caponerának a 2007-ben megjelent monográfiájában.²¹⁴

4.2. A vízszolgáltatás rendszerbeli helye

A vízszolgáltatás rendszerbeli elhelyezéséhez meg kell érteni először azt, hogy a vízjog hol helyezkedik el a jogrendszerben. A vízjog rendszerezésénél figyelemmel kell lennünk a rendszerezés tárgyát képező „tárgy” sajátosságaira. A fizikai tulajdonságokat, a felhasználási lehetőségeket és módokat megfigyelve elmondhatjuk, hogy a vízjog több külön-külön definiálható jogterület határán helyezkedik el, de egyben *sui generis* jogterület is. A vízjog vizsgálatával kapcsolatban elsősorban a környezetjogi, természeti erőforrásokra vonatkozó, tulajdon- és ingatlanjogi, társasági jogi és általános közjogi területeket kell figyelembe venni. A vízjognak létezik más meghatározása is, mely tartalmában – és elsősorban a célszerűségi szempont miatt – eltér a fenti definíciótól. Szilágyi új monográfiájában a következőképpen határozza meg a vízjogot: „[...] a vízjogot olyan *jogterületként* határozzuk meg, amely a *hidrológiai ciklus* és az ahhoz *közvetlenül kapcsolódó természeti környezet* emberi magatartás által érintett aspektusait foglalja magában.”²¹⁵ A szerző is kiemeli, hogy a jogterület és a vonatkozó szabályhalmaz lehatárolása nehéz feladat, de alapvetően három alterület különíthető el: i) a vízzel kapcsolatos emberi magatartások szabályozása (vízgazdálkodásra vonatkozó joganyag), ii) a víz-szabályozástól bővebb területet érintő, de a vízhez kapcsolódó magatartásokat is közvetlenül szabályozó joganyag (környezetvédelemre vonatkozó joganyag), iii) valamint az általános szabályok, amelyek közvetve foglalkoznak a vízzel (polgári jogi, közigazdasági szabályok).²¹⁶

Az általános értelemben vett, vízhez kapcsolható környezetjogi jogszabály-alkotási tematika alapvetően két részre osztja a víz használatát kezelő szabályokat. A vízgazdálkodással foglalkozó szabályokra és a vízminőség-védelemre. Mindkét kategória tartalmaz azonban a másik területet érintő is szabályokat, így a sok helyen előforduló keresztszabályozás nem feltétlen jogalkotói nemtörődömség, hanem a szabályozott tárgy fizikai, természeti és

²¹³ Sands, P. et al., *Principles of International Environmental Law*, 3rd edition, Cambridge University Press, 2012.

²¹⁴ Caponera, D.A., *Principles of Water Law and Administration*, 2nd edition, Taylor&Francis, 2007.

²¹⁵ Szilágyi (2013), p. 9., kiemelés a szerzőtől. Szilágyi utal még a Bruhács által 1985-ben használt meghatározásra is, ami azonban a véleményem szerint az értekezés értelmezése szempontjából zavaró lehet. In: Szilágyi (2013), p. 9, lj. 3.: Bruhács János a nemzetközi vízjog alatt, például a nemzetközi folyók nem hajózási célú hasznosítását érti.

²¹⁶ Ibid. pp. 9-11.

gazdasági tulajdonságainak a következménye.²¹⁷ Míg a vízminőség-védelem²¹⁸ szinte teljes egészében az EU szabályaira épül, addig a vízgazdálkodásra vonatkozó szabályokban sokkal erősebben megtaláljuk a tagállami különbségeket. Utóbbival kapcsolatban elsősorban a tervezés és a keretszabályozások területén találhatunk európai szabályokat.²¹⁹

A vízgazdálkodás területén, annak ellenére, hogy az Európai Unió szabályok a meghatározók, a tagállamok közötti koncepcionális eltérések sem ritkák. Egyik oka ennek a tagállami vízgyűjtő területek országhatárok közé szorítható karaktere. Emiatt az EU vonatkozó iránymutatásai a szektorra vonatkozó szabályozás kereteit határozzák csak meg, anélkül, hogy konkrét eszközöket jelölnének meg. Ezek, a tagországok közötti természetföldrajzi különbségeket figyelembe véve természetesen nem egyeznek meg egy alapvetően hegyi jellegű ország, ahol bőséges vízellátás van – például Ausztria –, valamint egy alapvetően vízhiánnyal küzdő mediterrán ország– például Ciprus – esetében. Ezekben az országokban a vízgazdálkodás feltételei alapvetően különbözőek.

Ezzel szemben a vízminőség-védelem EU jogi alapjai homogénebbek és a tagállamokban ezeket szinte azonos feltételek mellett kell alkalmazni. A magyar környezetvédelmi törvény szerint például a vízminőség védelme magában foglalja a víz védelmét is.²²⁰

A törvény, azzal együtt, hogy elsődleges célja nem a víz védelme vagy a víz gazdasági jelentőségének meghatározása, hanem „*az ember és környezete harmonikus kapcsolatának kialakítása, a környezet egészének, valamint elemeinek és folyamatainak magas szintű, összehangolt védelme, a fenntartható fejlődés biztosítása,*”²²¹ egyes rendelkezéseiben közvetlenül meghatározza a vízszabályozás előtt nyitva maradó lehetőségeket. Teszi ezt elsősorban azáltal, hogy a vizet, mint gazdasági jószágot egy korlátozottan rendelkezésre álló erőforrásként jelöli meg.²²² A törvényre jellemző, hogy hasznossági-hatékonysági sorrendet állapít meg a víz használatára vonatkozóan, anélkül, hogy a víz tulajdonlásának a kérdését felvetné: a víz bármilyen célú – lakossági, rekreációs vagy gyógyászati – felhasználása csak a meghatározott rendben történhet. Az ilyen igényeket kielégítő vízforrásokat fokozott

²¹⁷ Lásd például a magyar környezetvédelmi törvény 3.§ 1) (l) pontját, mely szerint „*E törvény rendelkezéseivel összhangban külön törvények rendelkeznek, különösen: [...] (l) a vízgazdálkodásról.*”

²¹⁸ Ami a vízvédelmet és a vízminőség-védelmet illeti, a szabályozás magában foglalja a felszín és felszín alatti vizekre, a felszíni vizek medrére és partjaira, valamint a vízzel kapcsolatban – egyéb jogszabályban meghatározott – kijelölt területekre, amelyek védelem alatt állnak. A magyar vízügyi törvény még ennél is szélesebben fogalmaz. Lásd még: Bándi (2011), p. 450.

²¹⁹ Lásd még: Bándi (2011), p. 449.

²²⁰ Lásd: 1995. évi LIII. törvény a környezet védelmének általános szabályairól (Kvtv.), 18. §.

²²¹ Kvtv., 1.§ 1) bek.

²²² Ibid., 19. § (1).

védelemben kell részesíteni.²²³ A víz korlátozott rendelkezésre állásának a megőrzését, a víz védelmének kvintesszenciáját, a környezetvédelmi törvény 21. §-a garantálja, mely szerint minden, a természetből nyert és felhasznált vizet a természeti folyamatokra tekintettel, az öntisztulás garantálása mellett a kitermelés és a visszavezetés biztosításával kell elvégezni.²²⁴ Észrevehetjük, hogy a törvény fokozott figyelemmel kezeli a vizet, annak értékét számos más gazdasági érték elé – energia, szociális juttatások – helyezi, és megóvását állampolgári feladatként definiálja. Olyan feladat ez, aminek mindenki – maga az állam is – kötelezettje. A kötelezettség elmulasztásával kapcsolatos teendőkről nem rendelkezik, azok egy kezdetleges formáját a vízzel kapcsolatos részszabályokban találjuk.

Ezt egészíti ki a vízgazdálkodási törvény, mely szerint a felszín alatti vizek vonatkozásában, a vízzel kapcsolatos, ember által végzett tevékenységnek a vízbázisok egyensúlyának a megtartására kell törekedni, úgy, hogy elsősorban a le nem kötött vízkészleteket kell felhasználni.²²⁵ Az energiahasznosítás, valamint a vizek hasznosítását célzó intézkedéseknek²²⁶ a mezőgazdasági termelés területén mentességük van a visszatáplálási kötelezettség alól. Ez pedig azt jelenti, hogy a jogalkotó rangsorolta a fontossági sorrendeket, és az említett tevékenységeket fontosabbnak tartja, mint a vízutánpótlás egyensúlyának a megőrzését.

A víz minőségének a védelme, ahogy azt fent említettem, a másik olyan szabályozási cél, amely a víz felhasználásának kereteit európai szinten meghatározza. Ide tartoznak az általános vízügyi politikai kereteit meghatározó szabályok, a vízminőségi célok, a víz szennyezésével kapcsolatos, valamint a szennyezési tevékenység ellenőrzésével kapcsolatos szabályok, illetve a tengerek és folyók védelmére vonatkozó nemzetközi egyezmények és európai kezdeményezések által alkotott szabályanyag. Ahogyan azt Bándi megfogalmazta, „[...] az Európai Közösség vízminőségi szabályai jelentik a közösségi környezetvédelmi jog legkialakultabb részét.”²²⁷

²²³ Ibid., 20. §

²²⁴ Ibid., 21. §

²²⁵ 1995. évi LVII. törvény a vízgazdálkodásról (Vgtv.), 14-15. §§.

²²⁶ Valamint a vizek “védelmét és kártételeinek elhárítását szolgáló tevékenységekre és létesítményekre vonatkozó általános szabályokról szóló rendeletben meghatározott feltételekkel [...]”, a víz pótlásától el lehet tekinteni. Vgtv., 15. § 3a) bek.

²²⁷ Bándi (2011), pp. 450-451.

Láthatjuk, hogy a víz minőségének a védelme részletesen szabályozva van. A víz rendelkezésre állása azonban nem elsősorban, vagy nem kizárólagosan ettől függ. A Bizottság 1992 óta kötelezi a tagállamokat a vízminőségi kritériumok rendszeres mérésére és annak a Bizottság felé történő jelentésére.²²⁸ Azzal együtt, hogy az EU-ban a vízminőségi kérdések területén folyamatosan javuló szinten láthatunk – aminek elsődleges indoka a szennyvíz kezelésének a javulása, elsősorban az elmúlt két évtizedben –, nem lehet azt mondani, hogy a vizekkel kapcsolatos aggályok hasonló ütemben csökkennének. Sikerként könyvelendő el például, hogy az európai fürdővizek ma már 90%-ának jó minősége van, valamint az is, hogy vizeink cink, nikkell és réztartalma is jelentősen csökkent az elmúlt harminc évben.²²⁹

Az Európai Környezetvédelmi Ügynökség utolsó, témába illő tanulmánya szerint Európában a megvizsgált 104 000 folyó, 19 000 tó és 4000 átmenő vagy tengerparti vízterület állapota javuló, de több mint 52%-uk nem fogja elérni még 2015-re sem a Vízkereitirányelvben kijelölt „jó” állapotot.²³⁰ Ennek elsődleges indokait a vizekben magas számban megtalálható szennyezőanyagokban, azaz a mezőgazdaság és közlekedési szektor által okozott szennyezésekben, a műtrágya és egyéb termelékenységet javító adalékanyagok, valamint a rovarirtó-szerek használatában, és a földbe juttatott fémek és fémtartalmú anyagok magas megjelenésében kell keresni.²³¹

A vízhez való jog kérdése, és a vízjog tartalmának a meghatározása szintén kiemelendő a vízjog teljes értékű meghatározása és a tartalmi lehatárolás szempontjából. A vízjog kérdéskörét egy részről a vízhez való jog oldaláról, másrészt a vízjog tartalmi elemeinek az oldaláról vizsgálhatjuk. A vízhez való jogban mind magánjogi mind közjogi jellemzők felfedezhetők. Részletesen ezt a 4.4. fejezetben mutatom be. A dolgozat szempontjából a vízhez való jog absztraktabb, a vízjog tartalmi elemeinek a vizsgálata közvetlenebb jelentőséggel bír. Másként: a gazdasági szabályozáshoz az alapokat és a keretet a vízhez való jog, míg a konkrét szabályokat a vízjog tartalmi elemei határozzák meg.

²²⁸ A Bizottság határozata (1995. július 25.) a vízügyi ágazatra vonatkozó irányelvekkel kapcsolatos kérdőívekről szóló, 1992. július 27-i 92/446/EGK határozat módosításáról. Hivatalos Lap L 200, 24/08/1995 o. 0001 – 0034.

²²⁹ EEA Report 8/2012, 3.2 ábra

²³⁰ *European waters – assessment and pressures*. European Environment Agency. EEA Report 8/2012. Elérhető itt: <http://www.eea.europa.eu/publications/european-waters-assessment-2012> (Ellenőrizve: 2013. január 11.)

²³¹ EEA Report 8/2012. p. 23.

4.3. A közgazdasági jellemzők megjelenése a környezetvédelemben és a vízgazdálkodási szabályozásban

A dolgozat a vízgazdálkodási szabályozást elsősorban a szabályozások gazdasági-környezeti hatékonysági oldaláról közelíti meg. Ezért elengedhetetlen, hogy a vízgazdálkodással kapcsolatos környezetvédelmi megfontolások mellett bemutassam, hogy a magyar vízgazdálkodási törvény hogyan értelmezi a víz értékét.

Arra korábban utaltam, hogy a víz a környezetvédelmi törvény szerint egy korlátozottan rendelkezésre álló forrás, amelyet ennek megfelelően kell kezelni. A víznek nem csak kiemelt gazdasági értéke van, hanem azt a környezetvédelmi törvény alapvető életfeltételként is definiálja, sőt, a vízgazdálkodási törvény előír olyan feltételeket, amelyek szerint csak azok betartása mellett lehet élvezni a vízhez való jogosultságot. A jogosultságok elemzése előtt azonban érdemes megvizsgálni, hogy a törvény hogyan kezeli a víz tulajdonlásának kérdését.

A törvény a felszíni és felszín alatti vizeket szétválasztja az állami tulajdonban álló vizekre és nem állami tulajdonban álló vizekre. Az állami tulajdonban álló vizek és vízi létesítmények forgalomképesek,²³² de elidegenítés esetén az érintett helyi önkormányzat vagy önkormányzati társulás elővásárlási joggal rendelkezik.²³³ A természetes úton létrejött, a meder részét már nem képező, feliszapolódáson (parti növedék) pedig csak a parti ingatlan tulajdonosa szerezhethet tulajdont.

A törvény a víz értékének a megjelenését elsősorban a kötelezően ellátandó állami vagy önkormányzati feladatokkal kapcsolatban felmerülő költségek vonatkozásában értelmezi. Ilyen állami feladatok a vízügyi igazgatási és ennek keretében hatósági feladatok szabályozása;²³⁴ az állami hatósági feladatok ellátása; az állami tulajdonban lévő közcélú vízilétesítmények működtetése,²³⁵ a vízügyi igazgatási szerv működtetésével kapcsolatos költségek. Hasonló önkormányzati feladatok a közműves vízellátás körében a települési közműves vízszolgáltatás korlátozására vonatkozó terv jóváhagyásáról és a vízfogyasztás rendjének megállapításáról való gondoskodás; a vízgazdálkodási feladatokkal kapcsolatos önkormányzati hatósági feladatok ellátása; a természetes vizek fürdésre alkalmas partszakaszainak és azzal összefüggő vízfelületének kijelölése; a helyi vízrendezés és

²³² Ez alól kivétel az állami tulajdonban lévő, de természetvédelmi szempontból védett, fokozottan védett, illetve védelemre tervezett területeken lévő vizek. Vgtv., 6. § 5) bek.

²³³ Ibid., 6. § 6) bek.

²³⁴ Ibid., 2. § (f) bek.

²³⁵ Ibid., 2. § (g-h) bek.

vízkárelhárítás, az árvíz- és belvízelvezetés.²³⁶ Ezt kiegészítve a települési önkormányzat közszolgáltatási feladatok körében köteles gondoskodni „[a] település nem közműves ivóvízellátásáról; [...] használt vizek (szennyvizek) szennyvízelvezető művel való összegyűjtéséről, tisztításáról, a tisztított szennyvíz elvezetéséről, illetőleg a más módon összegyűjtött szennyvíz, továbbá a szennyvíziszap ártalommentes elhelyezésének megszervezéséről.”²³⁷

A törvény nem rendez azonban minden kapcsolódó feladatot és árazási kérdést. A települési önkormányzatok vonatkozásában a víziközmű-működtetés és víziközmű-szolgáltatás tekintetében felmerülő, vízügyi tevékenységektől és vízügyi igazgatástól elkülönült feladatait jogalkotó a víziközmű-szolgáltatásról szóló törvényben szabályozza.²³⁸ Az állami tulajdon vonatkozásában, a közérdek mértékéig mindezt vízitársulat útján kell végezni. Ilyen feladatként határozza meg a törvény a következőket:²³⁹ a vízbázisvédelem ellátása, a vízkészletek átcsoportosítását szolgáló vízelosztó rendszerek - ideértve a csatornákat is - létesítése, fenntartása és üzemeltetése, továbbá a többes rendeltetésű rendszerek fenntartásának és üzemeltetésének ellátását szolgáló létesítmények [...] működtetése [...], valamint ennek hiányában az előbbieken hivatkozottak szerinti ivóvíz minőségű víz egyéb módon történő biztosítása és a vízbázisvédelmi feladatok ellátása; a feladatok ellátásához szükséges szennyvízelvezető, -tisztító és -elhelyezést biztosító létesítmények [...] működtetése és fenntartása; a természetes állóvizek és holtágak, patakok vagy patakszakaszok szabályozása, fenntartása, partvédelme és üzemeltetése, a vizek kártételeinek megelőzése, mérséklése; belvízelvezető művek [...] fenntartása, bővítése és a belvízvédekezés végrehajtása; [...].²⁴⁰

A törvény azonban lehetőséget biztosít a közérdek mértékét meghaladó munka elvégzésére és az azzal kapcsolatban felmerülő költségek megtérítésére is, úgy, hogy a megtérítés terheit az igénylőre rója.²⁴¹ A törvény szerint „[...] a területi közcélú vízilétesítmények, illetve a közcélú vízimunkák költségeit, vízitársulat esetén a tagok külön törvény szerint, vízitársulat hiányában az érdekeltek érdekeltségük arányában kötelesek viselni (közcélú érdekeltségi hozzájárulás). A közcélú érdekeltségi hozzájárulás hektáronként fizetendő mértékét a

²³⁶ Ibid., 4. § (1c-f)

²³⁷ Ibid., 4. § (2)

²³⁸ Ibid., 4. § (4)

²³⁹ Ibid., 7. § (4)

²⁴⁰ A Vgtv., 7. § (4) alapján.

²⁴¹ 8. §. „(1) A közérdek mértékét meghaladó, illetve a 7. §-ban nem említett tevékenység - vízimunka, vízilétesítmény építése - többletköltségeit az igénylők kötelesek megtéríteni.”

vízgazdálkodásért felelős miniszter évente rendeletben állapítja meg.” Amennyiben nincs felelős vízitársulat ezeket a költségeket a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény rendelkezései szerint lefolytatott eljárásban kell meghatározni.

4.4. A vízhasználati jog

A kontinentális jogrendszer, amely elsősorban a római-germán joghagyományra épül, valamint a common law jogrendszer,²⁴² amelynek elsősorban az esetjogi megközelítés a jogformáló ereje, eltérően közelíti meg az alapvetői tulajdonjogi kérdéseket, így a vízhez való viszony is eltérő. Röviden a következőkben lehet összefoglalni a különbségeket.

4.4.1. A víz helye a common law jogrendszerben

A common law-ban a vízjogot alapvetően két megközelítés szerint lehet elemezni. A római jogi eredetű, elsősorban a közt megillető jogosultságokat biztosító parti jogra visszavezethető, ripariánus jogok elmélete felől, valamint az első szerző-tulajdonos (appropriative rights) megközelítések felől.²⁴³ A korábban domináns elméleteket váltotta fel a XX. század második felében az úgynevezett modern vízjogok elmélete, amely alapvetően a vízhasználat és a fenntarthatóság oldaláról közelíti meg a vízjogot. Utóbbihoz tartozik Ostrom gondolatvilága is, amely a de facto használati jogok csoportban való szerveződését is legitim jognak tekinti, különösen a természeti tőkeelemek vonatkozásában.²⁴⁴ A tőkeelemek értékére a besorolásnak közvetlen hatása lehet.

A ripariánus jogok elsősorban Észak-Amerikában elterjedt elmélete szerint az ésszerű vízhasználatnak nem voltak korlátai, amennyiben az háztartási célra és nem kereskedelmi indokból, vagy egyéb, közvetlen hasznot eredményező tevékenység érdekében történő vízkivételről volt szó. A rendeltetészerű mértéket meghaladó használat is engedélyezett volt, amennyiben a használt vizet visszavezették a folyóvízbe, s így a vízkinyerés nem veszélyeztette az egyéb, hasonló jogokkal rendelkezők érdekeit. Szilágyi (2011) megjegyzi,

²⁴² Elsősorban Anglia és Wales joga, de az USA, Kanada, Ausztrália, India, Pakisztán, Új-Zéland, valamint Afrika egyes országaira és a Közel-keletre is jellemző.

²⁴³ Bővebben: Szilágyi (2011), pp. 600 et seq.

²⁴⁴ Schlager, E. and Ostrom, E., *Property-rights Regimes and Natural Resources: A conceptual analysis*. *Land Economics*, Vol. 68. No. 3. 1992. p. 254.

hogy ezt az elméletet elsősorban az észak-keleti amerikai régióban alkalmazták, ott is elsősorban azért, mert a vízbőség miatt szigorúbb szabályozásra nem volt szükség.²⁴⁵

A ripariánus jogok természete szerint a vizet használó a „first in time first in right” (első az időben, első a jogban) elmélet szerint azt illeti meg, aki elsőként használ vízforrást. A korábbi korlátlan vízhasználatra jellemző elvnek az angolszász joggyakorlat egyre több korlátot állított fel. Ezekben a korlátokban a fenntarthatósági és környezetvédelmi szempontok egyre hangsúlyosabban jelennek meg. Bár a vízhez kapcsolódó jogokra jellemző ripariánus elmélet egyáltalán nem tűnt el a szabályozásból, annak korlátozása ma már indokolt.²⁴⁶

A víz „hasznos használatának” meglehetősen tág megfogalmazásában segített az idaho-i legfelsőbb bíróság 1974-ben hozott ítéletében, melyben teret adott a felhasználás szinte minden formájának: "[h]a azt kellene megvizsgálnunk, hogy hasznos vízhasználatnak minősül-e, amikor a vizet egy mindenki számára nyitva álló uszodához, egy szökőkúthoz vagy egy korcsolyapálya elárasztásához használjuk, eredményesen érvelhetnénk azzal, hogy az ilyen felhasználás, akkor is hasznosnak minősül, ha azt a hagyományos közjog nem ismeri el ilyennek. Azt azonban nem jelenthetjük ki, hogy az ilyen felhasználás mindig hasznos használatnak minősül, mivel a körülmények olyan módon változhatnak, amelyek a más célokra használandó víz ilyen felhasználását nem teszik igazolhatóvá... Annak mindig fennáll a lehetősége, hogy ami az egyik területen hasznos használatnak minősül, egy másik területen már nem az, és fordítva."²⁴⁷

A jog tartalmának elemzése szempontjából kiemelendő az állam, mint a közjó elosztásáért felelős hatóság, szerepe. Ennek a széles körű hatósági jogkörnek a tartalma úgy fogalmazható meg, mint a köz érdekében végzett erőforrás-elosztó tevékenység.²⁴⁸ Ez az elosztó tevékenység elsősorban három tényezőre van tekintettel: a vízhasználat céljára,²⁴⁹ a vízhasználat tárgyának a használati alkalmasságára – van-e elegendő mennyiségű kihasználható víz a kérvényezett területen –, képes-e a kérelmező elvezetni vizet a

²⁴⁵ Szilágyi (2011), pp. 601-602.

²⁴⁶ Erre szolgál kiváló ötlettel Klein (2012) a vízcsoőről szóló tanulmányában, ami a helyi önkormányzatok csődje és a tagállamok túlzó vízallokációja közötti hasonlóságokra mutat rá. In: Klein, C., *Water Bankruptcy*. 97 Minnesota Law Review, 2013.

²⁴⁷ Idaho Dep't of Parks v. Idaho Dep't of Water Admin., 530 P.2d 924 (Idaho 1974).

²⁴⁸ Getches, D., *Water Law in a Nutshell*. West Publishing, 3rd edition, 1997. pp. 74–77., 85.

²⁴⁹ Ez a hasznossági mérce alapvetően a lakossági, bányászati, mezőgazdasági és termelési célokat jelenti.

célterülethez, valamint a víznek veszteség nélkül kell a felhasználás helyére eljutni.²⁵⁰ Ezeket szem előtt tartva lehet a ripariánus jogok korlátait kijelölni.

Az eredeti szerzés vagy első szerzés elmélete szerint, amely a *res nullius* római jogi szabályozásához hasonlítható leginkább, azt illeti meg elsősorban a víz tulajdonjoga, aki azt először használja. Az első használatnak hasznos célra történő használatnak (*beneficial use*) kell azonban lenni, és a tulajdon addig áll fenn, amíg a használat indokolt. Ez azért fontos eleme az elméletnek, mert itt jelenik meg először a víz gazdasági értéke, azaz a természetben végesen rendelkezésre álló jellege, amelyre vigyázni kell, és amelynek a használatát szabályozni kell. Érdekes, hogy amennyiben a víz tulajdonjoga vitatott, és több „első” használó jelentkezik, a használók közötti szenioritás meghatározásának az alapja a felhasználási célok mérlegelésével is eldönthető, elsőbbséget biztosítva a „hasznosabbnak”. Szilágyi, Hodgsonra hivatkozva ezzel kapcsolatban megjegyzi, hogy az elmélet alapján működő, elsősorban az USA nyugati államaiban, a szerzések tulajdonosait nem ösztönzik kellően a víz takarékos használatára, hiszen amíg lehetőségük van, és tudják hasznosan használni a vizet, a korlátozott és hatékony használat nem jellemző.²⁵¹

Végül, a modern vízhasználati jogok csoportja inkább a huszadik században kialakult vízhez kapcsolódó tulajdoni és kereskedelmi megfontolásoknak az összefoglaló jellemzése, mint önálló vízjogi elmélet. Tartalmi elemei a víz használatának a korlátaira koncentrálnak, a víz mennyiségét, a használat nyilvántartását, monitoringját és a végrehajtási eseményeket jelentik. A modern, vízhez kapcsolódó jogokkal kereskedni is lehet, határozott vagy határozatlan ideig, így azok a „víz használata feletti dologi jogok egy formáját jelentik.”²⁵² A modern vízjogokban fontos szerepe van az etikai és politikai megfontolásoknak is, tekintettel arra, hogy a jogfejlődés sokszor felgyorsul, valamint a geopolitikai helyzet az elmúlt 20-30 évben jelentősen megváltozott, és ennek a változásnak a víz használatára közvetlen hatása van. Szintén fontos az éghajlatváltozás szerepe, mely alapvetően befolyásolja a vízzel kapcsolatos megítéléseket.

4.5. A víz, mint az alapvető emberi jogok tárgya

A vízhez való jognak, mint alapvető emberi jognak a megfogalmazása leginkább a 20. század második felére jellemző. A víz, mint az alapvető emberi jogok tárgya, számos nemzetközi

²⁵⁰ Getches (2013), pp. 89-100.

²⁵¹ Szilágyi (2011), pp. 603.

²⁵² Ibid., pp. 604.

egyezményben és nyilatkozatban megjelenik, azonban az expressis verbis megfogalmazás, azaz, a vízhez való jog alapvető emberi jogként való jogi aktusba foglalása, kizárólag különleges helyzetben lévő csoportok esetében jelenik meg, mint például a gyerekek, nők és háború esetében. Az 1990-es évek óta azonban a regionális nemzetközi egyezmények rendszeresen megemlékeznek a vízről és a kapcsolódó emberi jogról. Egy 2009-es európai polgári kezdeményezés például megcélozta a víz emberi jogként való elismertetését. Az európai közszolgáltatási szakszervezetek által indított mozgalom célja, hogy egymillió aláírás gyűjtsenek össze és elérjék a víz emberi jogként való elismerését, a víz- és szennyvíz-szolgáltatás közérdekű szolgáltatásként való megerősítését és azt, hogy „minden tagállam kötelező célként tűzze ki az egyetemes lefedettség elérését.”²⁵³ A mozgalom célja, hogy „az Európai Unióban és az európai kormányok körében elhatalmasodott liberalizáció és versenyösztönző politika negatív hatásait ellenpontozza.”²⁵⁴ A zavaros fogalmazású dokumentum fő célja a vízpiaci liberalizáció megakadályozása.²⁵⁵ Az európai polgári kezdeményezésre vonatkozó szabályok szerint egymillió aláírás szükséges ahhoz, hogy a Bizottság érdemben foglalkozzon a kezdeményezés tárgyával.²⁵⁶

A nemzetközi megállapodásokat kiegészítik a nemzetközi konferenciák és találkozók jogi kötőerővel nem bíró nyilatkozatai, amelyek szintén kiemelik a vízhez való emberi jogot, mint a fejlődéshez nélkülözhetetlen alapfeltételt. Utóbbiaknak inkább üzenetértékük van, a be nem tartásuk orvoslására lehetőség nincs. A vízhez való jog, mint alapvető emberi jog elsősorban a következő nemzetközi jogi forrásokból vezethető le:

Az 1948-as Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata szerint „*Mindenkinek joga van a saját maga és családja egészségének és jólétének biztosítására alkalmas életszínvonalhoz, ideértve az élelmet, a ruházatot, a lakást, az orvosi ellátást és a szükséges szociális szolgáltatásokat, [...]*” (25. cikk (1) bek.) Nehéz elképzelni, hogy ezeket a jogokat a minimális vízhez való hozzáférés nélkül biztosítani lehessen, különös tekintettel az élelemre. A Polgári és Politikai

²⁵³ *Háttéranyag - A víz és a szennyvízhálózat emberi jog! elnevezésű európai polgári kezdeményezéshez.* Elérhető: <http://www.right2water.eu/sites/water/files/ECI%20background%20note%20-%20Final%20HU.pdf> (Ellenőrizve: 2013. március 11.), p. 1.

²⁵⁴ *Ibid.*, p. 1.

²⁵⁵ A dokumentum keveri az alapelveket és a célkitűzéseket. Bár a víz értékessége mellett érvel, annak értéket adni nem kíván. Lásd: „a víz nem árucikk” és a „környezetvédelem előbbre való a kereskedelemnél”. *Háttéranyag - A víz és a szennyvízhálózat emberi jog! elnevezésű európai polgári kezdeményezéshez.* p. 2. A célkitűzésről bővebben: <http://www.right2water.eu/> (Ellenőrizve: 2013. március 11.)

²⁵⁶ A dolgozat lezárásakor 1.250.000 aláírást jelzett a honlap. Itt jegyzem meg, hogy a vízzel kapcsolatos populáris politikai intézkedések sem ismeretlenek azonban, a magyar politikában sem. Lásd: Vitanap a közműszolgáltatásokról. Szilágyi László (LMP) hozzászólása. <http://www.szilagyilaszlo.hu/content/vitanap-k%C3%B6zm%C5%B1szolg%C3%A1llat%C3%A1sokr%C3%B3l> (Ellenőrizve: 2013. március 12.)

Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (1976, 6. cikk) szerint „[m]inden emberi lénynek veleszületett joga van az életre. [...] Senkit sem lehet életététől önkényesen megfosztani.” Hasonlóképpen gondolkodhatunk, mivel az élet feltétele a víz. Bár a jelen absztrakció a 21. században kissé idejétmúltnak tűnik, még mindig tényszerű, hogy víz nélkül költséges és bonyolult az alapvető életfeltételeket biztosítani.

A Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányában (1966) is közvetve található meg a vízhez való jog. Az Egyezségokmány 11. és 12. cikke szerint a részes felek „[...] elismerik mindenkinek a jogát önmaga és családja megfelelő életszínvonalára, ideértve a kellő táplálkozást, [...], valamint az életkörülmények állandó javulását. Az Egyezségokmányban részes államok elismerik mindenkinek alapvető jogát arra, hogy ne éhezzenek.” Illetve „[a]z Egyezségokmányban részes államok elismerik mindenkinek a jogát arra, hogy a testi és lelki egészség elérhető legmagasabb szintjét élvezze.”

A nemzetközi dokumentumokban való megjelenéseket látva felmerül a vízhez való jog helyzete, annak alapjogi szerepe is.

4.4.2.2. A vízhez való jog, mint alapvető emberi jog?

Az egyik, napjainkban meghatározó definíció szerint a vízhez való jog olyan jog, amely a túlnyomórészt az állam tulajdonában lévő vízforrásokon használati és haszonélvezeti jogként (ususfructus) jelenik meg.²⁵⁷ Egyik oldalon tehát az állam, mint tulajdonos, a másik oldalon pedig a használók, a tulajdon gyümölcseinek az élvezői szerepelnek (magán-, és jogi személyek, jogi személyiséggel nem rendelkezők). A jogviszony legalább kétoldalú, célja a jogtárgy, azaz a víz – res fructuaria - állami tulajdonból történő időleges kivétele és felhasználása.²⁵⁸ A jognak a tartalma pedig kiterjedhet a kitermelésre, a tárolásra, használatra, a felhasznált víz környezetbe való visszajuttatására, valamint a vízzel kapcsolatos gazdasági létesítmények építésére és üzemeltetésére is. A fogalom-meghatározás azonban nem tér ki arra, hogy a jogtárgy használatának a költségei kit kell, hogy terheljenek. Wang (2010)

²⁵⁷ Lásd: Wang, L., *Rebuilding water rights system from the perspective of usufruct*. Ecological Economy, Vol. 6, 2010. pp. 422-428. A szerző elsősorban a Cui, Jy és Chang, Yk szerzőkre hivatkozva emeli ki az usufructus-jellegű, azaz a tulajdonlás nélküli vízhez való jogot. Lásd még: Getzler, J., *A History of Water Right*. Common Law 161, 2004, idézve: McLawhorn, D.F., *Where will you go when the well runs dry? Local government ownership and water allocation in North Carolina*. Campbell Law Review, Vol. 32., pp. 51-73.

²⁵⁸ Lásd, bővebben: W. Smith, „Ususfructus”. *A dictionary of Greek and Roman Antiquities*. John Murray, London, 1875. 1221-1222. pp. Elérhető: http://penelope.uchicago.edu/Thayer/E/Roman/Texts/secondary/SMIGRA*/Ususfructus.html (Ellenőrizve: 2013. január 12.)

megjegyzni, hogy az ususfructus-modellnek a legnagyobb hiányossága, hogy az nem tesz különbséget a vízhez való jog szempontjából a vízfajták, a vízforrások, vízből származó termékek és a vízszolgáltatások között sem.²⁵⁹

A másik definíció, amely a vízhez való jog tartalmában érti a víz tulajdonát is, azaz annak a használatát, közszolgáltatási jellegét, a környezethez és a vízhez való jogot, a vízforrás fölötti rendelkezési jogot, valamint a vízszolgáltatási termékhez való jogot is. Mint ebből kiderül, a használati joghoz képest ez egy kiterjesztőbb értelmezést tükröz.²⁶⁰ A definíciók közötti különbségeknek elsősorban a vízjogok kereskedelmével kapcsolatban van jelentősége, ami nem témája a dolgozatnak. A vízhez való joggal kapcsolatosan azonban meg kell jegyezni, hogy annak a tartalma, s ezáltal a víz használata alapvetően annak a függvénye, hogy milyen mértékben áll rendelkezésre a víz. Ha a common law példáját vesszük, és bőségesen van víz, akkor a ripariánus, kiterjesztőbb elmélet, míg abban az esetben, ha a víz kevésbé áll rendelkezésre, akkor az eredeti szerzés elmélete az uralkodó.²⁶¹

A vízjog tartalmának meghatározása és a víz adminisztrációja egy hosszan fejlődő folyamat eredménye volt: a víz szabályozatlan helyzete, a magántulajdonból folyamatosan átalakult köztulajdonban lévő jogtárggyá.²⁶² A víz fölötti állami kontroll a középkorban jelent meg először és az iparosodás alatt erősödött fel, majd a modern korban teljesedett ki. A kiteljesedés olyannyira jelentős volt, hogy a vízzel kapcsolatos szabályozásnak meghatározó szelete foglalkozik a vízhez való hozzáféréssel, a használattal és az elhasznált víz kezelésével. A vízjog tartalmi elemei leginkább a következőt jelenti: a vízhez kapcsolódó szolgáltatás helye, a hozzáférés helye, a megengedett mennyiség meghatározása és annak módja, a használat célja és annak az ideje, valamint a használat korlátozása.²⁶³

Fontosnak tartom megjegyezni, hogy ezek a vízjogi tartalmi megkülönböztetések kiemelt szereppel rendelkeznek, és a dolgozatomban elsősorban célszerűségi szempontból vizsgálándók. A tartalmi elemek pontos meghatározása és monetizálása (értékük kifejezése), azaz a kereskedelmének a lehetővé tétele kulcsfontosságú lehet a víz jelentőségének a meghatározásában, a víz értékének a pontos kifejezésében, és közvetve a fenntarthatósági

²⁵⁹ Wang (2010), p. 424.

²⁶⁰ Ibid., pp. 422-423. A szerző, többek között, a definícióval kapcsolatban idézi Cai SQ-t és Ma XQ-t.

²⁶¹ Lásd még: US Fish and Wildlife Service, *Water right definitions*. Elérhető: http://www.fws.gov/mountain-prairie/wtr/water_rights_def.htm (Ellenőrizve: 2013. március 11.)

²⁶² Bővebben részletezi a vízjog fejlődését Szilágyi János Ede, *Vízjog: a vizek tulajdonjogának és használatának főbb magyar előírásai a nemzetközi tendenciák tükrében*. Sectio Juridica et Politica, Miskolc, Tomus XXIX/2. (2011), pp. 595–622., különösen pp. 599 et seq.

²⁶³ Lásd, többek között: *Water rights*, <http://www.cabnr.unr.edu/saito/classes/nres400/400%20water%20rights.F12.pdf> (Ellenőrizve: 2013. január 12.)

célok elérésében. A vízjog által szabályozott és meghatározott tárgyak piacra jutása segíthet a vízhez kapcsolódó, sokszor nem egyértelmű tulajdonjogi helyzetek tisztázásában, ösztönözhetik a vízhasználókat arra, hogy a vizet gazdaságosabban használják, és pontosabban határozzák meg a vízhez kapcsolódó előállítási költséget, amely a víz pontos értékének az értelmezésben az egyik legkritikusabb elem.²⁶⁴

A kutatási területemhez legközelebb álló definíciónak célszerűségi okokból a Szilágyi (2011) által meghatározottat tartom, és annak szellemében fogom jellemezni a vízhez való jog alapvető problémáit.

Szilágyi úgy értelmezi a vízjog tartalmát, mint a közvetett szabályozási tárgyra vonatkozó, több jogág keretébe is tartozó előírások összességét.²⁶⁵ Ez a megközelítés elsősorban rendszertani oldalról, nem pedig a tulajdonos és a jogtárgy közötti viszony felvázolásából közelíti meg a víz jogi helyzetét. A definíció használatának ilyen formája azért indokolt, mert ez lehetőséget ad arra, hogy a víz gazdasági értéke is megjelenjen, valamint a víznek, mint környezetben megtalálható jószágnak a környezeti tulajdonságai is szabályozási szem előtt maradjanak. Ebben a definícióban meg tudnak jelenni a gazdasági elemek (hatékonyság, kereskedelmi termék, szolgáltatási input termék), valamint a környezeti elemek (esztétikai élmény, rekreációs bázis, élettér), valamint a kettő halmaza (ökoszisztéma szolgáltatások) is. Szilágyi azonban megjegyzi, hogy víz szabályozása jogrendszerbeli helyének a meghatározása különösen nehéz, mivel a nemzetek eltérő jogtárgyként tekintenek a vízre, különböző fontossági érdeket tulajdonítva neki, és különböző probléma-megoldási lehetőségeket kínálva a konfliktushelyzetekre.²⁶⁶

Mivel a dolgozatomnak nem fő témája a vízjog nemzetközi összehasonlítása, ezért a víznek a jogrendszeren belül elfoglalt szerepének a bemutatására csak érintőlegesen van lehetőség. A víz, mint szabályozott tárgy, már a római jogban is ismert volt. A római jogban,²⁶⁷

²⁶⁴ A vízjog által szabályozott tárgyaknak a kereskedelemben való bevonásáról bővebben ír egy 1994-es tanulmány. Lásd: Rosegrant, M. és Binswanger, H., *Markets in tradeable water rights: Potential for efficiency gains in developing country water resource allocation*. World development, Vol 22. Issue 11, 1994. pp. 1613-1625.

²⁶⁵ Szilágyi (2011), p. 595.

²⁶⁶ Ibid., p. 597.

²⁶⁷ Bővebben lásd: Eugene F. Ware, *Roman Water Law*, St. Paul (Minn.), West Publishing Co, 1905.

szemelvényyszerűen, a jog fejlődési szakaszaira tekintettel, az alábbiak szerint jellemezhető a víz jogi helyzete:²⁶⁸

A vizekkel kapcsolatos létesítmények szabályozása a dolgok osztályozásában, a *res humani iuris* – azaz az emberi jog alá tartozó dolgok –, a *res publicae* – azaz közdolgok – kategóriáján belül jelenik meg a közhasználatú dolgok, azaz a *res publico usui destinatae* kategóriája, mely alkategóriába tartozik a folyópartok kikötője és annak a használata is. Azzal, hogy a folyópart *res privata* is lehetett, a használata mindenképpen a köz érdeke szerint volt szabályozott, azaz a kikötés elől elzárni nem lehetett. A római jogban megtalálható a köz érdekében való vízhasználat is, elsősorban a folyóvizekkel kapcsolatban, amikor is a folyópartot például *res in publico usu*, azaz közhasználatú területként szabályozták.²⁶⁹ A köz érdeke és a köz által használt dolgok között nem volt lényegbeli különbség, mindkét dologi kategória a magántulajdont *ex ante* korlátozta a többi használó érdekében. A rómaiak tehát felismerték a víz társadalmi szerepét, és azt megfelelően ki is emelték.

Egyéb érdekességek mellett megjegyzendő, hogy a római jog a folyóvizekre mind magán-, mind köztulajdonban álló tárgyként tudott tekinteni: az időszakos folyók állhattak magántulajdonban, míg az állandó vizűek nem. Későbbi dologosztályozási szempont volt a *res communes omnium*, azaz a mindenkit megillető dolgok osztálya, amelynek része volt a folyóvíz és a tenger is. Ehhez hasonlatos volt a Gaius-nál megtalálható *res nullius*, azaz az uratlan dolgok kategóriája (vagy senkit meg nem illető dolgok kategóriája), ahol szintén megtalálható volt folyóvíz (azaz a folyó, vízfolyás, patak, ér, egyszóval bármi, ami természetes vízforráshoz volt köthető). Kiemelendő, hogy mindkét kategória egy ideiglenes állapotot tükrözött, hiszen azokon *occupatio*-val, azaz birtokbavétellel bárki tulajdont szerezhetett, amennyiben a birtokbavétel tulajdonszerzési szándékkal történt.

A víz szerepének fontosságát a magyar jogfejlődés is tükrözi. Az első magyar vízjogi rendelkezések az 1100-as években a halászhelyek adományozása, illetve a malomjogi döntések formájában, és az árvízvédelemre vonatkozó rendelkezésekkel jelentek meg a

²⁶⁸ Lásd még: *Law for water management: a guide to concepts and effective approaches*. (Ed's: Vapnek, J. et al.) FAO Legislative Study 101, Rome, 2009.

²⁶⁹ Földi András és Hamza Gábor, *A római jog története és intézményei*, Bp., Nemzeti Tankönyvkiadó, 1996, pp. 270–271.

„Corpus Juris Hungarici” kötetében, azaz a Magyar Törvénytárban.²⁷⁰ A vizekkel kapcsolatos legrégebbi jogelvek a szokásjogi kodifikációban, Werbőczy Tripartitumában jelentek meg először. A vízjog további fejlődése, modernizációja azonban sokat váratott magára, hiszen egészen az iparosodás koráig nem történt jelentős változás sem a tulajdonosi helyzet megítélésében, sem a folyóvíz szabályozásával kapcsolatban. Csatornákról szóló feljegyzések is az 1790-es évektől kezdve találhatók meg, amikor a vízművek kiépítése kezdődött.

Az ilyen jellegű változások pedig hatással voltak a hazai vízjogi rendszerre is. A frissen kiépített vízművek vízszolgáltatását, a víz használatát, az elfogyasztott víz ellenértékének megtérítését kormányhatóságilag jóváhagyott rendeletek határozták meg. Dávidovits Zsuzsanna így fogalmaz, amikor ezt az időszakot jellemzi: „Rendelet mondta ki például, hogy a csatornák megépítési költségeit a város, valamint a köztelkek tulajdonosai viselték. A vízjogi rendelkezések a XIX. században tehát már a vízellátásra, csatornázásra, valamint a vizek védelmére vonatkozó előírásokat is tartalmaztak. A vizek tulajdoni viszonyait tekintve pedig egyre dominánsabbak lettek a köztulajdoni jellegek: minden hajózható víz az állam közvagyonra lett, magántulajdonnak pedig már csak a birtok területén összegyűlt és folyó vizek számítottak.”²⁷¹

A 19. század végén született az első olyan törvény,²⁷² amely átfogóan szabályozta ez a jogtárgyat. E törvény a víznek a köz érdekében történő használatát, a köztulajdon jelentőségét emelte ki. Báthori Mónika így jellemzi 2010-ben az első vízjogi törvényt:²⁷³ „[...] az első vízügyi alaptörvény ennek a jogelvnek megfelelően szabályozta a felszíni és a felszín alatti vizek tulajdonjogát úgy, hogy nem differenciál felszíni és a felszín alatti vizek között, de egyértelműen a felszínalatti vizeket magánvíznek tekinti. [...] A törvény alapvető rendelkezése, hogy [...] a vízmunkák elvégzését hatósági engedélyhez kötötte. További

²⁷⁰ Bővebben: Némethy Béla, *Vízjogi előzmények a magyar Corpus Iurisban*. Vízjogi Közlemények 13/1, 1931. pp. 126–148.

²⁷¹ Dávidovits Zsuzsanna, *A vízvédelem jogi szabályozási rendszere és az ivóvíz-minősítés szabályozása*. Hadmérnök, VI. Évf. 4. szám, 2011. p. 72.

²⁷² 1885. évi XXIII. törvénycikk a vízjogról.

²⁷³ Lásd, Báthori Mónika, *A vízgazdálkodási törvény változása kezdetektől napjainkig, valamint a vízgazdálkodás harmonizációja*. Elérhető: https://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:OqPcBIVMC8wJ:www.hidrologia.hu/vandorgyules/28/dolgozato/k/word/bathori_monika.doc+&hl=hu&pid=bl&srcid=ADGEESj6W3HTHU-xNk53ybV6NcoAUaTK7YtO0Q6A6qAt-sl4GEYFK5x6-KaWs--4CdKzwVhG9oCMq1K73yJFU-h0DLEMBjCaJ3D2nJA4dZuSpmnE0k7gCwrqsfMwMBcUd40dW3s1cSg0&sig=AHIEtbQfHc9woSqL04i777jnNN8JhWHoCQ (Ellenőrizve: 2013. január 22.)

jelenős rendelkezés, hogy a víziközművek tulajdonosai, ha a víz folyásában olyan változások következtek be, amelyek károsak voltak a törvény alapján kártérítést voltak kötelesek fizetni.” Mint látjuk, számos, a mai nap is élénken jelenlévő jogintézmény már a 19. századi végi jogalkotásban megjelenik, melyek közül elsősorban a vízben okozott kár – bár meglehetősen tág – megfogalmazása és a felelősség alapvető meghatározása talán a legjelentősebb. A törvény központi elve a magánérdek központi hatalom általi korlátozásának a lehetősége volt a használt víz megóvása érdekében. A törvény jelentőségét bizonyítja, hogy egyes rendelkezései több mint nyolcvan évig hatályban voltak.²⁷⁴

5. fejezet - A szennyező fizet elve

Bár a szennyező fizet elve több nemzetközi jogi dokumentumban is megtalálható, a pontos tartalmi meghatározására nem ismert. Ennek elsősorban az az indoka, hogy a nemzetközi dokumentumokban a meghatározás és a konkrét elvhez kapcsolódó végrehajtási folyamatok

²⁷⁴ Az 1964. IV. törvény hatálybalépéséig (1964. IV. törvény a vízügyről).

sokszor több szakpolitikai területen ívelnek át. Az azonban bizonyos, hogy a közösségi szintű felelősségi rendszer kialakítása az EU-ban elengedhetlenné vált.²⁷⁵

A szennyező fizet elvének a lényege a termék előállítója, a termék fogyasztója és a termék előállításával okozott környezeti kár háromszög optimális költségviselési harmóniájának a jogalkotási keresésében található. A költségviselési tehermegosztásból és a hatékony helyreállítás elvéből fejlődött ki már a környezetvédelmi és a környezetjog egyik legstabilabb és legfontosabb alapelve, mely röviden azt jelenti, hogy a szennyezés megelőzésének, elhárításának és helyreállításának a költségeit a szennyező félnek kell viselni. Szilágyi (2007) így jellemzi az elv megjelenésének az indokait: „A szennyező fizet elve, mint politikai iránymutatás mögött rejlő gondolat voltaképpen három megfontoláson alapul. Először is, a legtöbben egyszerűen azt tartják igazságosnak, ha azok, akik a környezetben kárt okoznak, a szennyeződések, illetve károk megszüntetésével, felszámolásával kapcsolatos költségekért is felelősséget vállalnak. Mindezen költségeknek a fogyasztókra történő áthárítása jogszerű, és összhangban van a szennyező fizet alapelvével, mivel ha nem állna fenn az a bizonyos fogyasztói igény a környezeti szempontoknak nem megfelelő termékek kiránt, akkor azokat nem állítanák elő, tehát maga a környezetszennyezés sem következne be.”²⁷⁶

Annak ellenére, hogy a szennyező fizet elve az Európai Unió jogi aktaiban korábban megjelent, intézményesült formában először 2004-ben találkozunk vele. A környezeti károk tekintetében a 2004/35/EK irányelv hozta létre a felelősségi rendszert, mely a szubszidiaritás elve mentén átvette a tagállamoktól a felelősségi rendszer alapjainak a kidolgozását és uniós szintre emelte azt.²⁷⁷ Ez az irányelv azért fontos, mert bár a környezeti kár kérdése, a felelősségi rendszere és az okozati összefüggéseinek a vizsgálata a dolgozatnak nem tárgya, a közösségi felelősségi rendszer alapelveit a fenntartható fejlődés és a szennyező fizet elvében jelölte meg.

²⁷⁵ Szilágyi Szilvia, *A szennyező fizet elve a környezetvédelemben*. Iustum Aequum Salutare III. 2007/3, pp. 215-224.; Csák Csilla, *Gondolatok a "szennyező fizet" elvének alkalmazási problémáiról*. Miskolci Jogi Szemle 6. évfolyam (2011) különszám, pp. 31-32. Goisis, F., Caratteri e rilevanza del principio comunitario "chi inquina paga" nell'ordinamento nazionale. In: Foro amministrativo CdS. - ISSN 1722-2400. - 8:11(2009), pp. 2711-2727.; Molino, Giorgio (A.A. 2011/2012) *Il principio "chi inquina paga" tra strumenti di mercato e tutela dell'ambiente*. Tesi di Laurea in Diritto amministrativo, LUISS Guido Carli, relatore Marcello Clarich, 2012.; Pedone, A., *Le principe pollueur payeur, un principe économique érige en principe de droit de l'environnement?* Paris, 1993.

²⁷⁶ Ibid., p. 217.

²⁷⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 2004. április 21-i 2004/35/EK irányelve a környezeti károk megelőzése és felszámolás tekintetében a környezeti felelősségről. HL L 143/56 2004.4.30.

Az alapvetően a közigazgatási jogi felelősséggel foglalkozó irányelv egyik alapelve,²⁷⁸ hogy az a gazdasági szereplő, amelynek tevékenysége a környezeti kárt, illetve az ilyen jellegű közvetlen kárveszélyt okozta, pénzügyi felelősséggel tartozik. A felelősség közgazdasági jelentősége kiemelendő, mert a jogalkotó pénzügyi felelősségi rendszert vezetett be annak érdekében, hogy a gazdaságban megjelenő vállalatok és személyek környezettudatos, fenntartható és a környezeti javakat ésszerűen használó fogyasztókat és termelőket neveljen. Úgy, hogy egyelőre csak a környezeti károk orvoslására és megelőzésére fordítja a figyelmet, a környezeti javak használatának a monetizálására pedig nem. A környezeti károk árazásának megértéséhez bemutatom a környezeti externália, hálózati externáliák és a környezetvédelmi károk beárazásának hátterét.

5.1. A környezeti externáliák

Állandó gazdasági és szabályozási probléma, hogy a vállalkozásokat szinte semmi nem ösztönzi arra, hogy a termelésből fakadó negatív externáliákat – vagyis a piaci ügyleteken kívüli gazdasági hatásokat²⁷⁹ – figyelembe vegyék a költségtervezéseik során. Ennek jelentősége nem elhanyagolható, hiszen környezetvédelmi szempontból egy termelő vállalkozásnak a termeléssel összefüggő költségei általában alacsonyabbak a termelésből fakadó társadalmi költségeknél.²⁸⁰ Azaz, egy vállalkozás által a saját termékének a termelési folyamatban való megjelenésére fordított szükségszerű költség és a kívánt haszon elérése kevesebb, mint amennyibe „a termelési folyamat kerül”. Az egész folyamatban ugyanis megtalálhatók azok a költségelemek is, amelyeket a társadalomnak kell viselni a termelési tevékenység eredményeként.

Ilyen elemek tipikusan a termeléssel összefüggő környezeti változások: egy vegyipar-gyár termelési folyamata környezetkárosítással jár, hiszen a füstölő kémények szennyezik/kellemetlenebbé teszik a levegőt a gyár közelében. Hasonlóképpen, egy repülőtér közelében élőket szinte lehetetlen teljes mértékben megóvni a repülőgépek zajától. A nagyobb bevásárlóközpontok széles kínálata mindenki számára előnyös, de a közelben lakókat az állandó áruszállítás okozta kellemetlenségek zavarhatják.

²⁷⁸ Az irányelv a büntetőjogi és polgári jogi felelősségre nem terjed ki. Ebben a témában egyelőre tervezeti szinten maradt az EU 2002. január 23-i irányelv-tervezete, valamint a Luganói Egyezmény sem lépett még hatályba.

²⁷⁹ A negatív externáliák elterjedt elnevezése a „közrossz”. Például: Szlávik János, *A környezet gazdasági értékelése*, Magyar Tudomány 2006/, pp. 78 et seq.

²⁸⁰ Lásd, például: Közösségi iránymutatás a környezetvédelem állami támogatásáról., (20) HL C 81., 2008.4.1., p. 5.

A fentiek mentén azonosítható egy környezetvédelmi szakpolitikai-szabályozási hiányosság is: ez pedig a negatív externáliáknak a vállalatok költségelemzéseiben való arányos megjelenítésének elmaradása. A negatív externáliák megjelenítésének a szükségessége elsősorban abból az igazságtalanságból fakad, hogy a környezetet szennyező termelői tevékenységének a következményeit a vállalatok nem, vagy aránytalanul kis mértékben viselik, azaz nem felelnek az általuk a termelési tevékenység során a környezetben okozott kárért.²⁸¹

A költségek értékelésének a meghatározása és a kivetett költségek hatékony behajtása összetett cél. Az állam feladata, hogy a környezetet a piaci szinten elfogadhatóan felértékelje, azaz tudatosítsa a gazdasági szereplőkben, hogy a környezet használatának költségvonzata van. Az állam végrehajtó szerve ebben a vonatkozásban – és ideális környezetben – a független szabályozóhatóság. Utóbbi feladata, hogy megoldásokat találjon arra, hogy a környezet használatából és károsításából eredő költségeket ne a társadalom, hanem a vállalatok viseljék. Ezt leggyakrabban a negatív externáliák mesterséges internalizálásával vagy annak az ösztönzésével érheti el. Egy vállalkozás relatív költségei²⁸² a beavatkozás által nőnek, a külső gazdasági hatások a vállalat, vagy teljes körű szabályozás esetében az iparág, szempontjából belső költségekké válnak. Ilyen internalizálási próbálkozások például az egyes környezetvédelmi szabványok, a környezetvédelmi adók, biztosítékadás rendszere, valamint a speciális végrehajtási politikák bevezetése.²⁸³ Ezek olyan eszközök, amelyek a takarékos környezettudatos üzletvitelt ösztönzik.

A környezeti javak használata megfizetésének egyelőre nincs hatékony, egyöntetű EU-szintű olyan szabályozása, amelyet az európai környezetvédelmi politikában régóta jelen lévő

²⁸¹ A felelősségre vonás kikényszerítésének több aspektusa létezik, azonban az egyik legfontosabb az, hogy milyen irányelvek mellett, milyen strukturális kényszerítő intézkedések segítségével győzi meg a központi hatalom a vállalatokat arról, hogy felelősségteljesen vezessék a szennyezési tervezéseiket. Ez részben a vállalati menedzsment feladata. Az ezzel kapcsolatos stratégiai menedzsment eszközök és a vállalati autonóm felelősségvállalás, mint egyik fő visszatartó tényező kapcsolatáról lásd: Fülöp Gyula – Gáll Pelcz Ildikó: *Concept of Environmentally-conscious strategic management*, European Integration Studies, Miskolc, Vol. 8. No.1, 2010. pp. 143-172.

²⁸² Mikroökonómiai értelemben a közjavak előállítására akkora összeget szabad fordítani, amekkorát a belőlük származó egyéni határhasznok összege tesz ki, az externália internalizálása pedig az externália optimális szintjén bevezetett adóval érhető el. Lásd, Kiss (2003), p. 9.

²⁸³ Lásd bővebben: Bándi (2011), IV/3 fejezet. Különösen, pp. 134-137.

szennyező fizet elvével összhangban alakítottak volna ki.²⁸⁴ A tagállamok eltérő módon közelítik meg a többletköltségek kiszabását,²⁸⁵ félve attól, hogy a szigorú szabályozás miatt a tőke esetleg elvándorol a tagállamokból.²⁸⁶

A 2004/35/EK irányelv és a rendelkezéseit implementáló hazai környezetvédelmi törvény²⁸⁷ a közigazgatási jogi felelősségi rendszert építi ki, melyben a dolgozat szempontjából kiemelkedő fontosságú környezeti javak használatához köthető közgazdasági szempontok a szennyezésért való felelősségben elsősorban a környezetet ért kár helyreállításával kapcsolatban jelennek meg. Az elővigyázatosság, a megelőzés és a helyreállítás alapelvei mellett, „*a környezethasználó köteles gondoskodni a tevékenysége által bekövetkezett környezetkárosodás megszüntetéséről, a károsodott környezet helyreállításáról*”.²⁸⁸ A jogi felelősség megállapításáról szóló rendelkezések szerint pedig az, akinek a felelőssége megállapított köteles „*környezetkárosodás bekövetkezése esetén az eredeti állapotot vagy a külön jogszabályban meghatározott, az eredeti állapothoz közeli állapotot helyreállítani, valamint a környezeti elem által nyújtott szolgáltatást visszaállítani vagy azzal egyenértékű szolgáltatást biztosítani; az általa okozott környezetkárosodásért helytállni és a megelőzési, illetve helyreállítási költségeket viselni*”.²⁸⁹ A magyar jogban a környezetet használó ezt biztosítékkadással köteles megelőlegezni, amely abban az esetben szolgál pénzügyi fedezetként, amennyiben a jogerősen megállapított felelősség és a környezetkárosítás ellenére a felelős nem tud, vagy nem akar a kár elhárításához pénzügyileg hozzájárulni.

A törvény a környezet igénybevételét a környezethasználó definíciójában jelöli meg, mely szerint környezethasználat „*a környezetnek vagy valamely elemének igénybevételével, illetőleg terhelésével járó tevékenység*”,²⁹⁰ azaz nem más, mint az ökoszisztéma szolgáltatások kiaknázása.

²⁸⁴ Belényesi Pál, *A szennyező fizet elv a Vízkertirányelv fényében*. Gazdaság és Jog, 19. évf. 4. szám, 2011. pp. 20-24.

²⁸⁵ Lásd: Csák (2011), pp. 31-45.

²⁸⁶ Lásd, például az alumínium-ipar reakcióját a 2012 utáni ETS rendszerre.

²⁸⁷ 1995. évi LIII. törvény környezet védelmének általános szabályairól (Kvtv.)

²⁸⁸ Kvtv., 8 (2) §

²⁸⁹ Ibid., 101 (2) §

²⁹⁰ Ibid., 4. §

Korrektív intézkedések kialakítására tehát szükség van. Magyarországon a 2009-2014 időszakra vonatkozó Nemzeti Környezetvédelmi Program²⁹¹ ezzel kapcsolatban hasonló alapokon nyugszik: „A környezet károsításának, szennyezésének, [...] növekvő ára van, emellett jelentősen befolyásolja a gazdasági teljesítményt, a fejlődés lehetőségeit, költségeit. Szükség van olyan eszközök alkalmazására, amelyek biztosítják, hogy a környezet terhelésének, szennyezésének vagy károsításának helyreállítási költségeit [...] az viselje, aki azt okozta [...]. Ezt a célt szolgálják az adók és díjak [...]. A közvetett és közvetlen támogatások („pozitív ösztönzők”) a környezettudatos tevékenységek, intézkedések, beruházások végrehajtását segítik.”²⁹² A program kiemelt helyen kezeli és ösztönző hatású szankciórendszer kialakítása mellett érvel a környezetre kiemelten veszélyes tevékenységet folytatók ellen. Ezzel párhuzamosan keresi a lehetőséget a fokozottan jogkövető magatartást folytatókkal kapcsolatban alkalmazható kedvezményrendszer kialakítására. A terv meglehetősen behatárolatlanul határozza meg az ösztönző tevékenységek formáját, lehetőséget adva ezáltal a nemkívánatos állami támogatásokra a környezetet károsító magatartások esetében is.²⁹³

5.2. A környezetvédelmi árszabályozás típusairól röviden

A környezet használatának, a természeti javak igénybevételének egyre magasabb ára van. A természeti erőforrások (tőke) rendelkezésre állásának a jelentős megváltozásán túl ez a költségelem hatással van a gazdasági teljesítményre és a növekedési mutatókra. Ennek a hatásnak a semlegesítése érdekében szükség van egy olyan eszközre, amely ezt a folyamatot lassítja, esetlegesen visszafordítja. Ezen eszközben a környezet használói által okozott kár megfizetésének, a felelősség viselésének és az ökoszisztéma szolgáltatások használata beárzásának központi elemnek kell lennie. Csák (2011) így foglalja össze az ösztönző elemeket és a lehetséges módokat: „[...] az adók és díjak („negatív ösztönzők”), amelyek az érintetteket környezetterhelő, -szennyező, -károsító tevékenységük felhagyására kívánják rászorítani, illetve ösztönzik a természeti erőforrásokkal való takarékos gazdálkodást. A közvetett és közvetlen támogatások („pozitív ösztönzők”) a környezettudatos tevékenységek, intézkedések, beruházások végrehajtását segítik. A speciális gazdasági eszközök közé tartozik a szennyezési jogok kereskedelme (például kvótakereskedelem) és a biztosítékkadás rendszere.”

²⁹¹ 96/2009. (XII. 9.) OGY határozat a 2009-2014 közötti időszakra szóló Nemzeti Környezetvédelmi Programról.

²⁹² Nemzeti Környezetvédelmi Program, p. 39.

²⁹³ Lásd még Csák (2011), p. 34.

Láthatjuk, az említett felsorolás mellett elsősorban a különleges gazdasági eszközök szerepe erős ebben a definícióban is. Jól jellemzi ez azt a megközelítést, amely a szabályozás bevezetésével kapcsolatban érezhető. Másként fogalmazva, a környezetben okozott kár megfizetésének állami kikényszerítésére több megoldás ismert:²⁹⁴ a közvetlen, amelyben az állam szabályoz részletesen; a közvetett, amely esetében piaci folyamatokra bízunk a „szabályozást”; vagy a kettő keverékéből kialakult úgynevezett vegyes megoldás, ahol az állam a piaci folyamatoknak csupán valamelyik elemét határozza meg, míg a többi változását a piacra bízta.

A dolgozat háttérgondolatainak a pontosabb megértése érdekében röviden ismertetem a fentiek közötti különbségeket.

Az árszabályozási típusok Kocsis (2002) szerint abban különböznek, hogy: „[a]z egyik szélső esetben az állam a szennyezés (termék) árát és a szennyezés (termék) mennyiségét egyaránt közvetlenül szabályozza [...]”²⁹⁵, míg máshol nem. Ez azt jelenti, hogy a piaci korrekciós hatások nem érvényesülhetnek, a szabályozás eredményét nem befolyásolja a piaci folyamatok alakulása és a szabályozás társadalmi elfogadása. „A másik szélső esetben továbbra is a piacra bízunk a szennyezés (termék) árának és a mennyiségének szabályozását, s az állam a lehető legnagyobb mértékben a háttérben marad: a piaci kudarc orvoslásakor „csupán” a piac működési feltételeit igyekszik kedvezően alakítani.”²⁹⁶ Ebben az esetben a tisztán piaci mechanizmusok alapján kialakuló önkorrekciós folyamatok döntenek a környezetben okozott kár orvoslásának esetleges költségeiről, valamint a költség okozójának kárfelelősségéről. A tisztán piaci vagy tisztán állami szabályozás közötti átmenet is ismert azonban: „[...] egyikben az állam a környezetbe bocsátott szennyezés árát szabja meg, míg a szennyezés tényleges nagysága a piacon alakul ki; a másik esetben éppen fordítva, az állam a környezetbe bocsátható szennyezés nagyságát határozza meg, s a szennyezésért fizetendő ár

²⁹⁴ A tanulmánynak nem közvetlen témája a szabályozás részletes ismertetése, ezért azt bővebben, lásd, például: Coase, R.H., *The Problem of Social Cost*. Journal of Law and Economics, 1960, pp. 1–44. (Az externáliák és a jogi szabályozás közgazdasági kapcsolatáról); Julesz Máté, *A környezetvédelem polgári jogi vonatkozásai*, PhD-értekezés, PTE, 2007. (Különösen, pp. 188-197.). Általánosan: Bándi (2011), különösen a XVII és XVIII. fejezetek.

²⁹⁵ Kocsis (2002), pp. 889-892.

²⁹⁶ Ibid., p. 889.

meghatározását bízza a piacra.”²⁹⁷ Erre példa az emisszókereskedelem.²⁹⁸ Nézzük meg ezt részletesebben.

Az üvegházhatást kiváltó gázokra vonatkozó nemzetközi szabályozás alapvető törekvése az ilyen gázokat kibocsátó magatartás minimalizálása, a környezetre való veszélyesség csökkentése, és az üvegházhatás negatív hatásainak a minimalizálása. Mivel a földet körülvevő légkör állapotának emberi élet szempontjából való romlása korántsem egyértelműen bizonyítható tudományos tény, a negatív hatások, a klímaváltozás elkerülése, hátráltatása nem egyszerű feladat. Az azonban elfogadott tény, hogy a légkörbe kerülő káros hatású gázok, és azok között is a legnagyobb tömegben jelen lévő, emberi tevékenység által előállított szén-dioxid csökkentése nem várhat. Ez a folyamat, tekintettel az érintett szereplőkre, egy többszörösen összetett jogi, közgazdasági, politikai és szociális vállalkozás. Fodor így jellemezte ezt a folyamatot 2007-ben: „Ebben olyan eszközök is szerepet kapnak, amelyek a szabályozás rugalmasságát hivatottak biztosítani annak érdekében, hogy a környezeti kihívás ne jelentsen egyet a gazdaság, vagy egyenesen az emberi civilizáció bukásával.”²⁹⁹ A CO₂ kibocsátására vonatkozó jogok megállapítása és az azokkal való kereskedési feltételek meghatározása az ilyen eszközök sorába tartozik méghozzá úgy, hogy a piaci magatartásokat részesíti előnyben a kizárólagos állami szabályozással szemben, úgy, hogy az államnak (az EU-nak) csak felügyeleti és központi irányító szerepet ad. A tényleges kereskedés a résztvevők tevékenységének a függvénye.

A szabályozás, amennyiben a szükségesnél kevesebb kibocsátási kvótát határoznak meg, az innovációt jobban ösztönzi, mivel a technikai fejlesztések (s ezzel a kibocsátások csökkentése) révén a feleslegessé vált szennyezési jogokat értékesíteni lehet, ami a vállalatok bevételét gyarapíthatja. Megjegyzendő, hogy az emisszió uniós egységkereskedelmi rendszere, és annak alapján a magyar rendszer gazdasági szabályozási szempontból nem tekinti szennyezésnek a CO₂-kibocsátást.³⁰⁰

²⁹⁷ Ibid.

²⁹⁸ Az emisszókereskedelemmel kapcsolatban széles, főként nemzetközi irodalom létezik. Lásd, például: Zenke, I. und Fuhr, T., *Handel mit CO2-Zertifikaten*, C. H. Beck Verlag, München, 2006; Fodor László, *A Kiotói Jegyzőkönyv felülvizsgálata*. EMLA tanulmány. Elérhető: http://emla.hu/aa2.10.0/img_upload/777ad89538966d33b9d5fb7d0e49b91c/Kiotoi_Jegyzokonyv.pdf (Ellenőrizve: 2013. március 2.); Fodor László, *A kibocsátási egységek kereskedelmi rendszerének bevezetése Magyarországon*. Sectio Juridica et Politica, Miskolc, Tomus XXV/1, 2007. pp. 289-265.; Balázs Katalin, Szalóki Katalin, *Felhők között az ég – A Kiotói Jegyzőkönyv és az Európai Unió emisszió-kereskedelmi rendszere*, Európai Tükör, 2005/3, pp. 102–118.; Gerzsenyi Gabriella, *Riótól Kiotóig, és azon túl – Az éghajlatváltozással kapcsolatos nemzetközi, uniós és magyar jogalkotás*, Európai Jog 2004/2, pp. 17-23.

²⁹⁹ Fodor (2007), p. 289.

³⁰⁰ Lásd, például: 7. §., 2005. évi XV. törvény az üvegházhatású gázok kibocsátási egységeinek kereskedelméről.

A környezethasználat számonkérésére, illetve beárazására irányuló próbálkozások, így a közvetlen szabályozás vagy az úgynevezett be nem avatkozást (no intervention) előtérbe helyező megközelítés – amelynek része a vállalatok közötti önkéntes megállapodás is (szabályozási, jogkövetési vagy szabványokra vonatkozó megállapodások)³⁰¹ – azonban nem vezetett eredményre. A szakpolitika és a jogalkotók éppen ezért más megoldásokat is kipróbáltak: a közvetett szabályozást.³⁰²

5.3. A szennyező fizet elve és megjelenése Európában

5.3.1. Háttér, az OECD ajánlása

A szennyező fizet elvének kialakulása a környezetben okozott károkért való felelősségi rendszer kialakulásához köthető. Megjelenése a nemzetközi jogban egy hosszabb folyamat következménye. Az elv számos nemzetközi egyezmény és az ENSZ Nemzetközi Jogi Bizottsága munkájának eredményeként terjedt el.

Az elv kialakulása erősen közgazdasági indíttatású, és bár a korai nemzetközi környezetvédelmi jogban már a 20. század első felében is találhatunk olyan ítéletet, amelyek a környezet károsításának a szennyező általi megfizetésének logikájára épült. A tényleges megjelenése elsősorban a környezettudatosság hetvenes évekbeli elterjedéséhez kapcsolható. Közgazdasági alapjait két, alapvetően a jóléti gazdaságtanban megjelenő elméletben találjuk meg. Az egyik elmélet arra vonatkozik, hogy egy termék árának a termék előállítási költségeit tükröznie kell, és ennek az árnak a termék társadalmi hasznait és költségeit is optimálisan meg kell jelenítenie. A másik elmélet a környezetkárosítás a társadalom tagjai által költség-hatékonyan képviselt használati díjának a meghatározására utal. Az elméletek lényege, hogy a környezeti javak használatának az ellenértékét a termelők és a fogyasztók (a vállalati és háztartási szektor) között arányosan, a felhasználásból származó haszonnal összhangban, a környezeti javak használhatóságának érdekében alakítja ki a központi hatalom. Úgy gondolom, ez azonban nem elegendőmert lehetőséget ad arra, hogy bizonyos helyzetben lévő szennyezők, használók kedvezményekhez jussanak. Másként jellemezve, a szűkös erőforrások optimális elosztásának elve sérül, a termék előállításának a társadalmi költségei, a költség viselése nem a hasznokkal arányosan történik. A környezetjogi szennyező fizet elve elfogult

³⁰¹ Bándi (2011). Különösen, pp. 295-306.

³⁰² Lásd, 3.3. fejezet.

alkalmazása versenyjogi kontroll nélkül problémákhoz vezethet és piaci versenytorzulást okozhat. Ezzel együtt az alapelv a környezetjog és a környezetvédelmi politika egyik meghatározó elmélete.³⁰³

A leginkább a jóléti társadalommal és a kapcsolódó gazdasági elmélettel kapcsolatban emlegetett elvre először Pigou hivatkozik.³⁰⁴ Szerinte a szennyezőknek olyan hozzájárulást (adók, díjak) kellene fizetni a központi bevételekhez, amely fedezné a szennyezés elhárításából fakadó költségeket. Másként, a szennyezés okozójára kivetett díj mértékének egyenlőnek kell lennie a szennyezés elhárításának a határköltségével. Ez a gazdasági szereplő részvételével kiegyenlített környezeti kár-elmélet nem vette figyelembe, hogy a termék előállításából nem csak a termék gyártója, hanem annak a használója is profitál. A modernebb közgazdaságtan és a nyolcvanas évek társadalmi gondolkodása már megjelenítette a felhasználó hozzájárulásával kiegyenlített környezeti károk orvoslását is.

A Pigou által megfogalmazott alaptételt követően a szennyező fizet alapelve elsőként az OECD dokumentumaiban³⁰⁵ jelent meg, a környezetvédelmi politika egyik meghatározó alapelveként, majd az Európai Közösségek (később Unió) elsődleges jogába került be 1987-ben, majd később pedig az ENSZ Környezet és Fejlődés Konferenciája által kiadott 1992-es Riói Nyilatkozatba is bekerült.

Az OECD (Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet) környezetvédelmi politikák nemzetközi gazdasági szempontjaival kapcsolatos irányelveire vonatkozó, 1972. évi Ajánlásában megfogalmazott alapelv célja az volt, hogy összehangolja a szennyezések költségelosztásának a formáit, azzal a végső céllal, hogy a nemzetközi kereskedelemben bekerülő termékek árában ki lehessen küszöbölni a környezeti szennyezések finanszírozásának az OECD tagállamokban tapasztalható torzulásait. Az ajánlás az OECD gazdasági, valamint a környezetvédelmi bizottságai³⁰⁶ irányába fogalmazott meg több kívánalmat, többek között az ajánlás implementációjával és a megfelelő költségformulák kidolgozásával kapcsolatban.

³⁰³ Szilágyi (2007), p. 216.; Csák (2011), p. 35.

³⁰⁴ Pigou, A.C., *The Economics of Welfare*. Macmillan and Co. 1932, 4th edition. A szerző a kérdést elsősorban a határköltség – szociális költség viszonylatában elemzi. (Marginal cost – social costs – contributions)

³⁰⁵ *Recommendation of the Council on Guiding Principles concerning International Economic Aspects of Environmental Policies*, C(72)128, OECD, 1972.

³⁰⁶ Az OECD környezetvédelmi bizottságának ma környezetpolitikai (environmental policy) bizottság a neve.

Amint később látni fogjuk, a szennyezőre háruló költségek megtérítésének a harmonizálási kívánalma az Európai Közösségekben is – szinte ugyanabban az évben – megjelent. Mind az OECD, mind a Közösségek gazdasági integrációs politikája mögött a nemzetközi kereskedelem torzításának a tagállami lehetősége és a tagállami kormányzatok állami támogatások általi finanszírozási lehetőségeinek a minimalizálása jelent meg célként. A tervekben az szerepelt, hogy a rigorózus szennyező fizet elvének alkalmazása minden tagállami finanszírozási kaput bezár, és majd így a nemzetközi kereskedelemben az egyenlő feltételek mellett tudnak a vállalatok versenyezni. Ajánlásában, mely jellegénél fogva a soft law, azaz a kötelező erővel nem bíró javaslatok kategóriájába tartozik,³⁰⁷ az OECD a következő elemeket emelte ki:

Elsőként, a környezetben megtalálható erőforrások használata lehet olyan mértékű, hogy a nem tudatos használat az erőforrás kimerüléséhez vezethet. Amennyiben a termékek árában nem megfelelően tükröződik az ilyen erőforrásokban bekövetkező csökkenés, illetve romlás, valamint az erőforrás végesen áll rendelkezésre, bekövetkezhet az, hogy a piaci folyamatok tökéletlen működése következtében az erőforrás ténylegesen kimerül. Ezt leginkább a megfelelő termelési folyamat beárazásával lehet elkerülni. Környezeti szolgáltatásoknál ez szoros kapcsolatban van a környezeti károkkal és szennyezésekkel, melynek a mérséklése hatósági eszközökkel ösztönözhető. Környezetvédelmi szempontból szerencsétlen megfogalmazás követi ezt a javaslatát az ajánlásnak, amely lehetőséget ad egy korlátozott fenntarthatósági politika megjelenésének: *„[g]yakran előfordulhat, hogy a környezet megfelelő állapotban tartásának biztosításához a szennyezéseket egy bizony szinten túli csökkentése a felmerülő költségekre tekintettel nem célszerű vagy egyáltalán nem is szükséges.”*³⁰⁸

Lehet ezt úgy értelmezni, hogy amennyiben túl sokba kerül egy környezeti szennyezés csökkentése, akkor nem indokolt a kár semlegesítése? Vagy, inkább csak egy bizonyos szintig indokolt, de a környezetnek el kell tudni viselni egy bizonyos szennyezési szintet, hiszen az együtt jár azzal, hogy mi azt használjuk? Látható, hogy a hetvenes években, bár kezdett megjelenni a fenntarthatósági koncepció, még nem volt általánosan elfogadott. Az ajánlás ezt

³⁰⁷ A nemzetközi környezetjogban a soft law szerepéről lásd: Dupuy, P-M., *Soft Law and the International Law of the Environment*. 12 Mich. J. Int'l L. 420 (1990-1991)

³⁰⁸ In: OECD Ajánlás (1972), Annex, 3. pont

elsősorban a különböző állami környezetvédelmi célok és eszközök, a megfontolások és a kereskedelmi intézkedések harmonizációjának a gyakorlati nehézségével indokolja.³⁰⁹

Másodikként az Ajánlás a szennyező fizet elvét a szükséges és már nem szükségszerű szennyezői hozzájárulás arany középútjaként határozza meg. Az elv alkalmazása alól a tagállamok számára kivételek is biztosítva vannak: *„A szennyező fizet elve az az alapelv, amelyet a szűkösen rendelkezésre álló környezeti javak [...] költségelosztására alkalmazni kell. [...] ezen intézkedések költsége meg kell, hogy jelenjen azoknak a termékeknek és szolgáltatásoknak az árában, amelyek az előállítás és/vagy a felhasználás során szennyezést okoznak. Az ilyen intézkedések támogatása közpénzekből nem ajánlott, mivel az jelentősen korlátozhatja a nemzetközi kereskedelmet és a befektetéseket.”*³¹⁰

Szilágyi az OECD Ajánlást követő folyamatot a következőképpen összegzi: *„A szennyező fizet elve fejlődése során olyan alapelvvé vált, amely szerint egyre növekvő arányban a szennyező kell, hogy viselje az általa okozott szennyezés költségeit [...]. Hogy pontosan milyen költségek is tartoznak a szennyezéssel kapcsolatos költségek körébe, az az alkalmazott eszközöktől függően változik. Különösen nemzeti szinten ez a kör időről-időre szélesebbé vált; kezdetben csak a szennyezések megelőzésének és ellenőrzésének költségeit foglalta magában, később már a kártérítéssel kapcsolatos kifizetésekre, a különböző adókra és díjakra is kiterjedt, s ma már bizonyos eszközök esetében addig terjed, hogy felöleljen valamennyi, szennyezéssel kapcsolatos kiadást.”*³¹¹ Míg azonban az OECD esetében nem volt komolyabb kikényszerítési lehetősége ennek a célkitűzésnek, a Közösségek joganyagában ez pár év múlva hangsúlyosabban jelent meg.

5.3.2. Az elv megjelenése az Európai Unió jogalkotásában

A szennyező fizet elve az elsődleges uniós jogban az Egységes Európai Okmányban jelent meg 1987-ben,³¹² míg a környezet védelmét alapelvi szintre a Maastrichti Szerződés emelte.³¹³

³⁰⁹ OECD Ajánlás (1972), Annex, 6-7. pont.

³¹⁰ OECD Ajánlás (1972), Annex, 4-5. pont.

³¹¹ Szilágyi (2007), p. 218.

³¹² Egységes Európai Okmánnyal módosított EK-Szerződés, 130r. cikk, (2) bekezdés.

³¹³ A szennyező fizet elv megjelenésével kapcsolatban lásd, többek között: J Tobey, J.A. and Smets, H., *The Polluter pays principle in the context of agriculture and the environment*. The World Economy, Vol 19, Issue 1, 1996. pp. 63-87.; Belényesi Pál, *A szennyező fizet elv a Vízkertirányelv fényében*, Gazdaság és Jog, 19. évf. 4.sz., 20-24. o. (2011)

Bár az elsődleges jogba való bekerülésére mintegy harminc évet kellett várni, a szennyező fizet alapelv már az első környezetvédelem-politikai gondolatokban szerepet kapott. A Bizottság 1972-es környezetvédelmi programra készített javaslatában kijelentette: azoknak, akik a környezetben kárt vagy szennyeződést okoztak, meg kell fizetniük ennek a szennyezésnek, valamint a helyreállításhoz szükséges intézkedéseknek a költségeit.

Ezt a megközelítést az első akcióprogram környezetvédelmi alapelvei közül az ötödik tartalmazta: „A károk megelőzésének és elhárításának költségét elvben a szennyezőnek kell viselnie. Ugyanakkor ez alól lehetnek bizonyos kivételek és hozhatók speciális intézkedések, elsősorban az átmeneti időszakokban.”³¹⁴ Ez a program foglalta dokumentumba először azt is, hogy a megelőzés fontosabb, mint a már bekövetkezett károk orvoslása. Emellett az első környezetvédelmi program kiemelte többek között, hogy a természeti értékeket megfontoltan kell használni, a környezetet lehetőleg az emberi tevékenységekkel egyensúlyban kell tartani, valamint károkat minden lehetőséget felhasználva minimalizálni és semlegesíteni kell. Más szóval, korát és jelentőségét megelőzve, az első Környezetvédelmi Akcióprogram a Közösségek dokumentumaiban lefektette a fenntartható fejlődés alapjait.

A későbbiekben a szennyező fizet elvét két tanácsi ajánlás is tárgyalta, majd a Szerződésekbe is bekerült. A 75/436 számú tanácsi ajánlás erről így ír: „[...] *Olyan elv, amely szerint azoknak a természetes vagy jogi személyeknek, akik felelősek a szennyezésért, viselniük kell azoknak az intézkedéseknek a költségeit, amelyek az adott szennyezés elhárításához, vagy a csökkentéséhez szükségesek. A környezetvédelmi politika elvben nem függhet olyan politikáktól, amelyek állami alapokra támaszkodnak, és a szennyezés felszámolásának terhét az adófizetőkre hárítják át.*”³¹⁵ Mindezt elsősorban a hatékonyság és a harmonizált árazás tekintetében kívánta elérni, kiemelve, hogy a verseny torzításának az elkerülése szem előtt tartandó, mint a hasonló tartalmú gazdasági szabályozások esetében, a közös piac létrehozásának és megfelelően való működésének az érdekében.³¹⁶

³¹⁴ Lásd: HL C 112/1, 1973.12.20.

³¹⁵ Az Európai Közösségek 75/436 számú, 1975. március 3-i Európa Tanácsi Ajánlása a környezeti tárgyú költségek viseléséről és a hatósági működésről. OJ L 194/1, 25.7.75. pp. 1-4. Eredeti nyelveken itt érhető el: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1975:194:0001:0004:EN:PDF> (Ellenőrizve: 2013. március 12.)

³¹⁶ Ezeket az alapelveket az ajánlás 1. pontja emeli ki.

Ez az ajánlás azért érdekes, mert bár egy konkrét felelősségi rendszert indítványoz, arra az esetre nem tartalmaz javaslatokat, ha a kárt az okozója nem tudja helyreállítani. A dolgozat szempontjából ez azért fontos, mert a vízszolgáltatás hálózati jellegéből adódóan a szolgáltatás biztonságát nem lehet veszélyeztetni, és a többi fogyasztónak biztosítani kell az ivóvízhez való hozzáférés alapszolgáltatását, akár a szennyező fizet elvének sérelmére is.

Az ajánlás foglalkozott ugyanakkor a kibocsátásokért fizetendő díjakkal, mi több, ezeknek a harmonizációját irányozta elő.³¹⁷ Kiemelte ezzel együtt azt, hogy a díjaknak a fizetése nem függhet tagállami ágazati megfontolásoktól, valamint nem lehet a támogatási politikák függvénye. Az ajánlás hangsúlyozza, hogy abban az esetben, ha nem lehet pontosan beazonosítani a szennyező személyét vagy a szennyezés mértékét, a szennyezés elhárítást azon a ponton kell megkezdeni, ahol a gazdasági és adminisztratív szempontok a leghatékonyabban érvényesíthetők, a pozitív környezeti hatások pedig a legnagyobb mértékben jelentkeznek.³¹⁸

A szennyező fizet elve érvényesítésére az ajánlás a szabványokat (standardokat) és díjakat, valamint a kettő esetleges kombinációját javasolta. Az alapvető különbség a kettő között, hogy míg a szabványokat előfeltételként és mennyiségi vagy minőségi kritériumként javasolja alkalmazni – működési, előállítási kibocsátási szabvány -, addig a díjaknak normalizáló szerepet szán, és elsősorban büntető jelleggel írja elő használatukat. Utóbbi kategória érdekesebb a dolgozat szempontjából, ezért az arra vonatkozó rendelkezéseket érdemes közelebbről megvizsgálni.

Az ajánlás 4.b. pontja szerint a díjak kivetésének a célja a szennyező arra való ösztönzése, hogy a lehető leghatékonyabb módon hozzájáruljon az általa okozott környezeti kár elhárításához, és ez a hozzájárulás észrevehető legyen a kollektív kárelhárítás szemszögéből is. Tehát ebben a javaslatban a díjak kivetésének az ösztönző és társadalmi-elosztó szempontjai is érvényesülnek. Az előre meghatározott díjakat úgy kell kiszámítani, hogy ideális esetben a teljes hozzájárulás mértéke elérje a szennyezés elhárításának a költségét. Az ajánlás ugyanebben a pontban megjegyzi, hogy a beszedett díjak felhasználása vagy a hatósági eljárások és kárelhárítási tevékenységek finanszírozására vagy pedig az egyéni

³¹⁷ Savoia, R., *Egy zöldebb Európa*. PhD-értekezés, Budapest, Corvinus Egyetem, 2007.

³¹⁸ Ezeket az alapelveket az ajánlás 3. pontja emeli ki.

károkozó kárelhárítási tevékenységeinek a társfinanszírozására fordítandók. Az esetlegesen megmaradó díjakat pedig nemzeti környezetvédelmi politikákra kell fordítani.

Láthatjuk, hogy a díjak javasolt újraelosztási célú alkalmazása túlmegy azon, hogy felvázol egy egyszerű „begyűjt és visszaoszt” rendszert. Az ösztönző szerep megerősödése miatt azon vállalatok, azaz a környezeti kár okozói is részesülhettek a beszedett díjakból, akik akár a szennyezést követően tevékenyen léptek fel a környezetvédelem érdekében és magas költségekkel járó környezetvédelmi beruházásokba kezdtek. Ez a szakpolitikai vonal megmaradt a nyolcvanas és kilencvenes évek környezeti kárra vonatkozó helyreállítási intézkedésekkel kapcsolatos alapintézkedésekben is.³¹⁹ A költségek hatékony internalizálásával kapcsolatban a tagállamok közötti harmonizáció problémáját, az ajánlás is elismeri.³²⁰

A jogközelítési folyamat kimunkálásának a feladata a Bizottság hatáskörébe tartozott. A tanácsi ajánlásban megfogalmazott harmonizációs óhajokat azonban, véleményem szerint, mind a mai napig nem követte hatékony jogi szabályozás.

Összefoglalva, látható tehát, hogy a jogi kötőerővel nem rendelkező dokumentum a jövőbe tekintett, továbbá gazdasági, környezeti és adminisztratív szempontok alapján próbálta meg kezelni a környezeti károkozást.

A Bizottság környezeti károkozással és annak a helyreállításával először 2002-ben foglalkozott, amikor javaslatot tett egy olyan irányelv kidolgozására, amely a környezetvédelmi felelősséggel foglalkozik. Ebben többek között javasolta, hogy elsősorban a tagállamoknak kellene megkövetelniük a gazdasági szereplőktől, hogy tegyék meg a helyreállításhoz szükséges intézkedéseket, illetve ha ez túlzott késedelemhez vezetne vagy nincs rá lehetőség, maguknak a tagállamoknak kell megalkotniuk a megfelelő szabályozást. A javaslat 6. cikke szerint bizonyos esetekben a tagállamoknak azt is biztosítaniuk kell, hogy a szükséges megelőző vagy helyreállító intézkedéseket megtegyék, valamint a tagállamoknak a felmerülő költségeket azzal a szereplővel kell megtéríttetniük, amelyik a környezeti kárt okozta.

³¹⁹ Lásd, például a környezetvédelmi állami támogatásokra vonatkozó rendelkezéseket. Például: Belényesi (2012)

³²⁰ Lásd az Ajánlás 4c. pontját.

A Bizottság a szennyező fizet elvének így egy késleltetett, de a szolgáltatás biztonsága szempontjából hasznosabb alkalmazását javasolta. Nem meglepő, hogy a Tanács úgy ítélte meg, hogy mindez túl messzire vezethet, és aránytalan terhet róhat a tagállami hatóságokra, végső soron a kormányokra. A közös álláspontból ezért kivették azt a hivatkozást, miszerint a tagállamok kötelezettsége, hogy helyreállítsák a károsodott környezetet.

A tervezetet a Parlament és a Tanács a 2004/35/EK irányelvben fogadta el, minimum harmonizációt írva elő a célokkal kapcsolatban. A jogalkotók kiemelték, hogy a *„kár helyreállításának módját illető döntés során figyelembe kell venni a helyi környezeti viszonyokat”*, valamint az *„[...] arányosság elvével összhangban ez az irányelv nem haladja meg az említett célkitűzés megvalósításához szükséges mértéket.”*³²¹

Az irányelv legfontosabb célja, nem meglepően, a környezetben okozott károk megelőzése és hatékony helyreállítása, valamint a lehetőségekhez mérten a károk felszámolása volt. A környezeti kár definíció szerint a védett fajokban és a természetes élőhelyekben bekövetkező károkat, a vizekben előálló károkat és a talaj károsodását jelentette. A felelősséget elvi szinten a „termelési tevékenységet” végző „gazdasági szereplő” viseli. Az irányelv kiemelte a veszélyes tevékenységet végző gazdasági szereplőket, amelyek az általuk okozott kárért objektív felelősséget viselnek. Az egyéb gazdasági szereplők felelőssége szubjektív, azaz csak azokért a természeti károkért tartoznak felelősséggel, amelyek nekik felróhatók. Környezeti kár közvetlen veszélyének fennállásakor a gazdasági szereplők kötelesek megelőző intézkedéseket tenni, a már bekövetkezett károkkal kapcsolatban pedig kötelesek kárfelszámolási tevékenységet végezni és viselni a felmerült költségeket.

Az irányelv követte a korábbi Tanácsi ajánlást a tekintetben is, hogy az egyik legfontosabb alapelve a megelőzés maradt.³²²

Az irányelv azonban korlátozta az alapelv alkalmazási körét, kiemelve, hogy a környezeti károk nem minden formája állítható helyre a javasolt felelősségi mechanizmusok alkalmazásával. Az ilyen mechanizmusok alkalmazásának a feltétele, *„[...] egy vagy több környezetszennyező azonosítása, a kárnak valósnak és mérhetőnek kell lennie, továbbá okozati összefüggést kell megállapítani a kár és az azonosított környezetszennyező(k)*

³²¹ 2004/35/EK irányelv, (3) pont.

³²² Ibid., 5. cikk

között.”³²³ A kár - okozati összefüggés - károkozó logikai vonalat követő irányelv tehetetlenül állt a diffúz környezetszennyezésekkel szemben.³²⁴ „Ez az irányelv csak olyan környezeti kár vagy ilyen jellegű közvetlen kárveszély esetén alkalmazandó, amelyeket diffúz szennyezés okozott, és okozati összefüggést lehet megállapítani az okozott kár és az egyéni gazdasági szereplők tevékenysége között.”³²⁵

A környezeti károkozás felelősségnek megállapítása esetében a károkozó kárral összefüggésbe hozható helyreállítási költségeinek a viselésével kapcsolatban azonban következetes volt az irányelv: amennyiben megállapítható az okozati összefüggés és nem zárható ki a károkozó felelőssége, az összes költséget neki kell viselni. Ez alól egyetlen kivételt ismert az irányelv, amikor „a tagállamok engedélyezhetik, hogy azok a gazdasági szereplők, akik tekintetében a szándékosság vagy gondatlanság nem merül fel, ne legyenek kötelesek viselni a helyreállítási intézkedések költségeit olyan esetben, amikor a kár kifejezetten engedélyezett kibocsátás vagy esemény eredménye, vagy a kárveszély nem lehetett ismert abban az időpontban, amikor az esemény, illetve a kibocsátás történt.”³²⁶

Az irányelv hosszú tárgyalási folyamat eredménye volt és egyik legfontosabb erénye, hogy megerősítette a hatósági tevékenységek szerepét, mind a helyreállítási, mind a megelőző tevékenységek esetében, kiemelve, hogy ezek költségeit minden esetben a gazdasági szereplőnek kell viselni, kivéve, amikor a hatósági költségek meghaladják a behajtható költségeket. A költségek behajtását azonban időhöz köti, és azt öt évben maximálja.³²⁷ Bár ezen öt év hasonlatos más, nemzetközi környezetvédelmi károkkal kapcsolatos időkorlátokhoz – lásd például India Nemzeti Zöldbíróságának szabályait³²⁸ –, ez az irányelv egyik legnagyobb hiányossága, hiszen ezzel korlátozta számos olyan eseménnyel kapcsolatban a felelősségre vonás lehetőségét, amelynek a hatásai a károkozáshoz képest jóval később érezhetők, vagy a költségek időben kitolódva jelentkeznek. Egy környezetben okozott kár helyreállítása nem ritkán hosszú évek után történik csak meg, így az öt éves időkorlát, véleményem szerint, nem elegendő.

³²³ 2004/35/EK irányelv, (13) pont.

³²⁴ Ezek az azonos szennyezőanyag által okozott, nem pontszerű, nagy kiterjedésű szennyezések. Leginkább az ilyen szennyezés a felelős a vizek rossz állapotáért. Tipikus diffúz szennyezőanyagok a műtrágyák, nehézfémek, szénhidrogén származékok.

³²⁵ 2004/35/EK irányelv, 4. cikk (5)

³²⁶ Ibid., (20) pont.

³²⁷ Ibid., 10. cikk.

³²⁸ Jurisdiction, Power and Proceedings of the Tribunal. 15 (3). Elérhető: <http://www.greentribunal.in/about-us.php?id=5> (Ellenőrizve: 2013. január 26.)

A szennyező fizet elve az Európai Unió „A fenntarthatóság felé” címet viselő Ötödik Környezetvédelmi Akcióprogramjában³²⁹ is megjelent. A program kiemelte az elv lehetőleg minél szélesebb körű alkalmazását, a szennyezés elhárításának a forrásnál történő alkalmazását és az integrált megelőzési politikát. Az új környezetvédelmi eszközök kialakítása és a megosztott felelősség elvének a fenntartható fejlődésbe integrált alkalmazásával kapcsolatban hosszú távú célokat jelölt meg. A környezetvédelmi célkitűzéseket a Szerződés 130r. cikk (1)³³⁰ bekezdése értelmében nemzetközi együttműködési keretekbe helyezte. Ezt elsősorban bilaterális alapon, vagy a nemzetközi szervezetek (ENSZ Környezetvédelmi Program (UNEP), OECD, Európa Tanács) keretében tervezte kivitelezni.

Az ötödik akcióprogramot, melyben a fenntartható környezethasználat érdekében megjelentek a pénzügyi, szociális és gazdasági eszközök is, a Tanács és a Parlament 1998-ban felülvizsgálta.³³¹ Egyebek mellett megállapította, hogy az elv alkalmazása projekteken jelenik csak meg, annak általános elterjedése még várat magára.

5.3.4. A szennyező fizet elve az EU elsődleges jogában

Az elv az elsődleges jogban az Európai Okmány hatálybalépésével jelent meg. Az EUMSZ 191. cikkének (2) bekezdése szerint *„az Unió környezetpolitikájának célja a magas szintű védelem, figyelembe véve ugyanakkor az Unió különböző régióinak helyzetében mutatkozó különbségeket. Ez a politika az elővigyázatosság és a megelőzés elvén, a környezeti károk elsődlegesen a forrásuknál történő elhárításának elvén, valamint a „szennyező fizet”-elven alapul.*”³³²

Ennek, az immár alapelvi szinten megjelent fogalomnak a természete azt vetíti előre, hogy az alkalmazása az EU intézményeire és a tagállamokra nézve is kötelező. Amennyiben az intézményi jogalkotás ezt figyelmen kívül hagyja, a bírósági felülvizsgálat valószínűsíthető,

³²⁹ Resolution of the Council and the Representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council of 1 February 1993 on a Community programme of policy and action in relation to the environment and sustainable development. HL C 138, 17.05.1993.

³³⁰ Maastricht előtti számozás

³³¹ Decision No 2179/98/EC of the European Parliament and of the Council of 24 September 1998 on the review of the European Community programme of policy and action in relation to the environment and sustainable development 'Towards sustainability'. HL L 275/1, 10.10.98.

³³² HL C 115/47, 2008.5.9.

illetve, amennyiben a tagállamok olyan környezetvédelmi jogszabályokat fogadnak el, amelyek a szennyező fizet elvét nem tartják be, a Bizottság jogsértési eljárást kezdeményezhet.³³³ Mivel azonban a Szerződés környezetvédelmi alapelvei elsősorban a harmonizált jogra vonatkoznak, olyan környezetvédelmi szabályok vonatkozásában, amely nem tartozik a harmonizált jogterület alá, a tagállamok mozgásterét nagyobb. Ilyen esetben a tagállami jogalkotást nem lehet az EUMSZ 191. cikk (2) bekezdése alapján Bizottsági kontrollnak alávetni.³³⁴ Emellett, az EUMSZ 192. cikk (5) bekezdése kimentési lehetőséget ad a tagállamoknak abban az esetben is, ha a 191. cikk céljainak az elérése aránytalanul magas költségekkel járna: „Ha az (1) bekezdés rendelkezésein alapuló valamely intézkedés egy tagállam hatóságai számára aránytalanul magas költségekkel járna, a szóban forgó intézkedés – a „szennyező fizet”-elv sérelme nélkül – megfelelő rendelkezéseket állapít meg:

— átmeneti eltérés és/vagy

— a 177. cikk alapján létrehozott Kohéziós Alapból nyújtott pénzügyi támogatás formájában”

Az, hogy az alapelv az elsődleges jogban is megjelenik, az alapelv fontosságát a másodlagos jog viszonylatában is kiemeli. De Sadeleer megemlíti,³³⁵ hogy az EU több olyan lehetőséget is meghagyott a tagállamoknak, amelyeket kihasználva mentesíthetik a környezetszennyező vállalatokat az alapelv alapján történő kárhoz való hozzájárulás alól. „Az EUMSZ 192. cikk (2) bekezdésében történő alapelvi elismerésnek, a környezetvédelmi intézkedések közpénz általi finanszírozásának a lehetővé tételével szakít a vállalatok externáliáinak az internalizálásával. Először is, az EUMSZ 177. cikk által létrehozott Kohéziós Alapokból a szegényebb tagállamok társ- finanszírozhatják a környezetvédelmi projekteket. Másodsor, az EUMSZ 192. cikk (5) bekezdése mentesíti a tagállamokat abban az esetben, ha az EUMSZ 192. cikk (1) bekezdése céljainak az elérése aránytalanul magas költségekkel járna.”³³⁶ A kérdés tehát megmarad: mire jó egy olyan alapelv, amelynek az alkalmazása könnyen kikerülhető?

³³³ A C-127/02. sz., Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee és Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels kontra Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij ügyben 2004. szeptember 7-én hozott ítélet (EBHT 2004., I-07405. o.) 44. pontja.

³³⁴ Lásd még: C-378/08. sz. ügy. Raffinerie Mediterranee (ERG) SpA és társai kontra Ministero dello Sviluppo economico és társai. Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62008CJ0378:HU:HTML> (Ellenőrizve: 2013. március 14.), 46. bek.

³³⁵ De Sadeleer, N., *The Polluter-pays Principle in EU Law – Bold Case Law and Poor Harmonisation*. pp. 405-419. Elérhető itt: <http://www.desadeleer.eu/uploads/papers/de%20Sadeleer.pdf> (Ellenőrizve 2013. január 28.)

³³⁶ Ibid.

A következő fejezetben bemutatom, milyen egyéb lehetőségek vannak a környezet használatának beárazására.

5.4. Az ökoszisztéma szolgáltatások értéke

5.4.1. A környezet használatának árazása

A környezetben szabadon megtalálható javak összességét ökoszisztémának, természeti javaknak, azok használatát összefoglaló néven pedig zöld szolgáltatásoknak vagy ökoszisztéma szolgáltatásoknak nevezzük. Az ilyen jellegű szolgáltatásokba minden természetben megtalálható erőforrás, átalakítható vagy további célból felhasználható „természeti jó” beletartozik: így a levegő minősége, az erdők, a tengerek, a nemzeti parkok, a folyók és az édesvízi tavak, azaz összességében az összes, vízszolgáltatáshoz igénybe vehető természeti alapanyag.

Az ökoszisztéma szolgáltatások definíciója nem egyszerű. Az egyik legtöbbet idézett és elfogadott nemzetközi szakirodalmi fordulat így definiálja a fogalmat: „[A]zok a természeti körülmények és folyamatok tartoznak az ökoszisztéma szolgáltatások gyűjtőfogalma alá, amelyeken keresztül az ökoszisztéma és a benne található természetes élő összetevők fenntartják és kiegészítik az emberi életet.”³³⁷

Egy másik – a kilencvenes évek egyik meghatározó tanulmányban szereplő – megfogalmazás szerint: „Az ökoszisztéma funkciói alatt értjük az élőhelyek, a biológiai vagy a természeti rendszerek tulajdonságait vagy azok folyamatait a természetben. Az ökoszisztémához tartozó termékek (mint például az élelmiszer) és szolgáltatások (mint például a hulladék asszimiláció) jelentik azokat az előnyöket, amelyek, közvetlenül vagy közvetve az ember számára elérhetők.[...] Az ökoszisztéma szolgáltatások jelentik a természetben felhalmozódott alapanyagoknak, folyamatoknak, energiának és információnak a termelési és emberi tőkével és folyamatokkal az emberi jólét érdekében átalakított formáját.”³³⁸

Láthatjuk, hogy ebben a definícióban közvetlenül megjelenik a természeti értékek gazdasági jelentősége, a környezeti javak tőke-jellege. A nehezen számszerűsíthető, de jelentős hatások elemzési és döntési folyamatokban való megjelenésének az érdekében szükség van arra, hogy

³³⁷ Yung En Chee, *An ecological perspective on the valuation of ecosystem services*. Biological Conservation 120, 2004. p. 549; Daily, G.C., *Introduction: what are ecosystem services*. In: Daily, G.C. (Ed.), *Nature's Services: Societal Dependence on Natural Ecosystems*. Island Press, Washington DC, 1997. pp. 1–10.

³³⁸ In: Costanza, R. et al., *The value of the world's ecosystem services and natural capital*. Nature 387, 1997, p. 253.

megbecsüljük a környezeti javakban végbemenő változások pénzbeli ellenértékét is. Ebben a tárgyban a bőséges nemzetközi szakirodalom³³⁹ mellett a magyar szakirodalomban az egyik meghatározó összefoglaló tanulmány a kétezres évek elején született.³⁴⁰ Ez a tanulmány így foglalja össze a természeti erőforrások vagy ökoszisztéma szolgáltatások értékelésének a jelentőségét és célját: „A természeti erőforrásokban és a környezetminőségben bekövetkező változások értékelésének célja a tervezési és döntéshozói folyamat racionalizálása azáltal, hogy a döntések releváns szempontjait rendszerezi. [...] Az értékelés eljárásait több csoportba oszthatjuk, amelyek közül az egyik lényeges szempont, hogy pénzbeli vagy nem pénzbeli értékelésről van-e szó. [...] A pénzbeli értékelés az összes hatást megpróbálja pénz formájában megragadni.”³⁴¹

A megfogalmazás szerint a cél és a mód, ahogyan az erőforrásokat értékeljük, szorosan összekapcsolható. Központi elem a monetizálás, azaz az, hogy egy ilyen szolgáltatás megjelenését a termelési folyamatban a valós, piacokon is érzékelhető értékbeli és árban megjelenő változásnak kell jellemezni.

Az ökoszisztéma szolgáltatások és az azokban bekövetkező változások pénzbeli értékelésére a gazdaság területein nagy igény van. Az értékek meghatározásával kapcsolatban azonban figyelemmel kell lenni arra, hogy milyen szempontból értékeljük a javakat. A szolgáltatások beárazása önmagában azonban semmit nem ér, ha az árak nincs jogi kötőereje, vagy a gazdasági döntési folyamatokban nem jelenik meg.

A szennyező fizet elvének környezetjogba való bevezetése és a vízszolgáltatások költségalapú árképzése ezt a két szempontot igyekszik ötvözni. Ahhoz, hogy megértsük a szennyező fizet elvét és a vízszolgáltatások árazásának társadalmi és környezeti fontosságát, ismerni kell a

³³⁹ A környezeti javak monetizálásának a lehetőségének a kutatása a 20. század második felének a terméke, de a kutatás csak a kilencvenes években erősödött meg. Fontosabb munkák, a későbbiekben idézettekén túl, de a teljesség igénye nélkül: Munashinge, M., *Environmental Economics and Sustainable Development*. The World Bank, Washington, D. C., 1993; Jakobsson, K. M.– Dragun, A. K., *Contingent Valuation and Endangered Species. Methodological Issues and Application*. Edward Elgar, Cheltenham, UK., 1996; Navrud, S.– Pruckner, G. J., *Environmental Valuation – To Use or Not to Use? A Comparative Study of the United States and Europe*. *Environmental and Resource Economics*, 10: 1–26., 1997. Szintén hasonló tartalommal írt összefoglaló tanulmányt Dobos Imre a német szakirodalmat összefoglalva. Dobos Imre, *A környezeti tényezők beépítése a termeléselméletbe*. 93. számú műhelytanulmány, 2012. Elérhető: http://edok.lib.uni-corvinus.hu/449/1/TM93_Dobos.pdf (Ellenőrizve: 2013. február 7.)

³⁴⁰ Marjainé Szerényi Zsuzsanna, *A természeti erőforrások pénzbeli értékelése*. *Közgazdasági Szemle*, XLVIII. évf., 2001. pp. 114–129.

³⁴¹ Marjainé (2001), p. 114.

környezeti erőforrások vagy ökoszisztéma szolgáltatások értékelésének általános lehetőségeit is.

5.4.2. Az ökoszisztéma erőforrások helye a gazdaságban

A környezeti erőforrások (tőke vagy javak) vagy ökoszisztéma szolgáltatások alatt értjük a környezeti eredetű szolgáltatások igénybevételét, illetve a javak olyan felhasználását és kiaknázását, amely az emberi életvitel szempontjából kiemelkedően fontosak. A környezeti javaknak a termelési folyamatban való megjelenésének az első felfedezhető jele az volt, amikor a korábban a klasszikus közgazdaságtanban ismert termelési tényezők körét kiterjesztették a környezeti javakra, majd később az ökoszisztéma szolgáltatásokra. Dobos, a vonatkozó német nyelvű szakirodalmat elemezve kiemeli, hogy ezeket a javakat lehet még kívánt és nem kívánt kategóriákra is felosztani. Hangsúlyozza, hogy ez a folyamat tekinthető az első lépcsőnek az ilyen jellegű javak internalizálásával kapcsolatban.³⁴²

A környezeti tőke megjelenése azonban önmagában csak azt jelenti, hogy a termelési folyamatban egy új tényezővel lehet számolni, hiszen a tőke értékének a meghatározására a szakirodalom és a gyakorlat a mai napig nem fogadott el általános formulát. Én azt az álláspontot követem, hogy a környezeti erőforrásnak értéke van, és a termelési folyamatban, mint input megjelenik. Ha ezt elfogadjuk, a következő lépésben e környezeti jó mellé értéket és árakat kell rendelni. Ennek a folyamatnak az összetett jellegét próbálok érzékeltetni ebben a fejezetben, érintve a már említetteken túli fontos szakirodalmat.³⁴³

Chee (2004) a környezeti javakat Daily (1999) alapján a következőképpen csoportosítja négy kategóriába:³⁴⁴ Első csoportba tartozik a termelés, azaz az áruk előállítása, mint például a gyógyszerek, fűtőanyagok és szénhidrogének termelése, vagy éppen a közvetlenül a természetből kinyert élelmezési alapanyagok is, mint például a tengeri halak és azok származékai. Második csoportba a regenerációs szolgáltatások tartoznak. Ilyen szolgáltatás a természetbe való visszakerülést elősegítő szolgáltatások, mint például a hulladék anyagok méregtelenítése, szétbontása, vagy a talaj termelékenységét elősegítő folyamatok. Harmadik

³⁴² Dobos (2012), p. 3.

³⁴³ Kiemelendő, hogy a környezeti javak értékelésének elsősorban közgazdasági vagy ökológiai szakirodalma az ismertebb. Következésképpen, így ezeket elemzem.

³⁴⁴ Daily, G.C., *Developing a scientific basis for managing Earth's life support systems*. Conservation Ecology 3 (2), 14, 1999.; Norberg, J., *Linking Nature's services to ecosystems: some general ecological concepts*. Ecological Economics 25, 1999. pp. 183–202.; Chee (2004), pp. 549-550.

csoportha tartoznak a stabilizációs szolgáltatások, mint például a klímaváltozást nehezítő, akadályozó szolgáltatások, a hidrológiai körforgást biztosító szolgáltatások, a tengerpart és a folyók állapotát megőrző folyamatok. Végül, negyedik kategóriába tartoznak a jóléti életmódot elősegítő szolgáltatások, mint például az esztétikai értékkel rendelkező kulturális, intellektuális és spirituális szolgáltatások, a tudományos felfedezések és azok következményei.

A magyar nyelvű szakirodalom egy másik felosztási módot is ismer: a használatlalt összefüggő és a használatlalt össze nem függő értékek alapján való felosztást.³⁴⁵ Ezen két érték adja a szolgáltatás teljes gazdasági értékét.³⁴⁶ A meglehetősen emberközpontú teljes gazdasági érték fogalma vitatott, egyesek csak a neoklasszikus közgazdaságtan által létrehozott, de biztos kvantitatív alapokat nélkülöző becslési módszernek tartják.³⁴⁷ A fogalom abból indul ki, hogy az emberek minden választási helyzetben úgy választanak, hogy a választás valamilyen egyéni vagy csoportos hozadékkal járjon. Én azt az álláspontot fogadom el, hogy a közvetlen piaci árral ki nem fejezhető termelési tényezőknek is van értéke, különösen, amennyiben ezek nem korlátlanul állnak rendelkezésre. (A korlátlanul rendelkezésre állás viszonyítási pontjának pedig azt az időbeli korlátot fogadom el, amely egy tevékenységi vonalhoz ésszerűen hozzárendelhető (azaz, a levegő korlátozottan rendelkezésre állását nem, míg a víznek a korlátozottságát, a folyamatosan és dokumentálhatóan érezhető csökkenése miatt, azonban igen).)

A jövőbeni, vagy opcionális értékét az erőforrásoknak a potenciális használók által kifejezett értéke fejezi ki egy esetleges jövőbeni használatra utalva, akkor is, ha egy adott pillanatban az erőforrást nem veszik igénybe. Ezen utóbbit erősíti a kvázi választási érték, amely egy olyan természeti jóval kapcsolatban kínál választási lehetőséget, amelyet pontosan nem is ismerünk egy adott pillanatban, azonban az „ismeretlen ismerete” olyan lehetőséget kínál a használónak, amelyet meg szeretne tartani egy jövőbeni időpontra. Ennek pénzben kifejezhető értéke van, hiszen a visszafordíthatatlan változások bekövetkezésével ezt a lehetőséget sosem tudjuk majd kihasználni. Amennyiben a választó ezt a jövőbeni értéket nem a saját maga

³⁴⁵ Marjainé (2001), pp. 115-116.

³⁴⁶ A magyar szakirodalomban lásd: Kerekes Sándor és Szilávik János, *A környezeti menedzsment közgazdasági eszközei*. 1999, KJK, Budapest, 2. kiadás

³⁴⁷ Bővebben: Marjainé (szerk.) (2005).

számára kívánja fenntartani, hanem a jövő generáció számára, akkor ezt örökségi értéknek nevezik.³⁴⁸

Ezzel szemben, a használatlal szorosan össze nem függő értékek meghatározása nehezebb feladat, mivel közvetlen ellenértékhez nem rendelhetők.³⁴⁹ A használatlal szorosan össze nem függő értékek meghatározása azon a feltételezésen alapszik, hogy az emberek pénzben kifejezhető értéket tulajdonítanak a természeti erőforrásoknak, az ökoszisztéma szolgáltatásoknak, akár használatuktól függetlenül is. A már idézett Marjainé (2001) megfogalmazása szerint: „A használatlal nem összefüggő értékkomponensek kérdése jóval bonyolultabb. [...] Ezek az értékek azon a feltételezésen alapulnak, hogy az emberek használatuktól függetlenül is pénzbeli értéket tulajdonítanak a természeti erőforrásoknak. A közgazdasági irodalomban a környezeti javak használatától független értékösszetevőkre eltérő elnevezésekkel is hivatkoznak: létezési (existence), megőrzési (preservation) vagy nem használati (non-use) értékek.”³⁵⁰ A használatlal össze nem függő értékek, vagy fenntarthatósági értékek egyik előnye, hogy környezetet veszélyeztető tevékenységek megítélése szempontjából jól használható. Hátránya, hogy viszonylag nagy információhiányra épít, a döntéseket legtöbbször nem a pontosan kifejezett értékek, hanem a szociális érzékenység, a jövő generációjáért való felelősség jellemzi. Molnár Ferenc szerint: „[A fenntartható gazdasági értékelemző módszer] kiemelkedő tulajdonságai (fenntarthatósági szempontból), hogy nem csak a gazdaság technikai dimenzióira koncentrál, hanem mellérendelt módon szerepelteti a természeti és a társadalmi dimenziókat is, megpróbálja figyelembe venni ezek egymásra-hatásait és visszacsatolásait, továbbá figyelembe veszi az intertemporális kérdéseket is.”³⁵¹

A használatlal össze nem függő értékek olyan információs tartalmakat értékelnek, amelyek használata nem feltétlenül, vagy nem kizárólagosan a jelen generáció számára értékesek. A már említett örökségi, és vele együtt az egzisztenciális – használatlal szorosan össze nem függő – értékek elsősorban a fenntarthatósági és emberi jogi alapelvekből indulnak ki, valamint megjelenik bennük a jövőnkért való felelősségtudat. Idézett tanulmányában

³⁴⁸ Ezzel kapcsolatosan lásd, például Freeman III, A. M., *The Measurement of Environmental and Resource Values: Theory and Methods. Resources for the Future*. Washington, D. C., 1994

³⁴⁹ A fogalom bevezetésével kapcsolatban, lásd: Krutilla, J.V., *Conservation Reconsidered*. American Economic Review 57 (4), 1967. pp. 777-786.

³⁵⁰ Marjainé (2001), p. 116.

³⁵¹ Molnár Ferenc, *A fenntarthatósági gazdasági érték (FGÉ), avagy a gazdaság és a gazdasági érték egy tartalmazó rendszerek felőli megközelítése*. PhD-értekezés, Budapesti Corvinus Egyetem, 2005. pp. 10-11.

Marjainé, Freeman nyomán, ezen kategóriák mögötti megfontolásokat találóan így foglalja össze: „[...] az a szándék, hogy bizonyos erőforrásokat örökül hagyjunk leszármazottainknak, illetve a jövő generációknak; felelősséget érzünk a természeti erőforrások, illetve azok bizonyos tulajdonságainak megőrzésével kapcsolatban; az az óhaj, hogy megőrizzük a kérdéses természeti erőforrás mások által történő használatának lehetőségét.”³⁵²

Mint bemutattam, a környezeti javak felosztásának tehát számos formája létezik. Gyakorlati szempontból történő alkalmazásuk azonban egyelőre korlátozott. A már bemutatott szennyező fizet elve az egyetlen létező, környezetjogban is több helyen megjelenő elmélet, amely a környezeti javakat megfelelő jogi védelemmel látja el. Az elv szerteágazó környezetjogi megoldások révén (biztosítékadás, felelősségi rendszer, adók, illetékek) keresztüli alkalmazása pedig közvetetten biztosítva van. Továbbra is probléma marad azonban, hogy a társadalmi és szociális költségek elosztására vonatkozó, időközben elfogadottá vált közgazdasági gondolkodást nem követte még egyetlen egy ökoszisztéma szolgáltatással kapcsolatos jogi kötőerővel rendelkező végrehajtás sem. Ennek lehet a következménye, hogy a negatív externáliák – azaz a környezeti javakban a termelési és használati folyamat által okozott negatív változások – nem érzékelhetők a termékek árában. Másként a termelés egyéni költségei magasabbak, mint a termelés szociális költségei, a termékből nem optimális mennyiséget állítanak elő, illetve annak ára az optimális árhoz képest alacsonyabb lesz. Megint másképp, a termelő vállalkozás indokolatlan jövedelem-átcsoportosítást végez, és ezt a jövedelmet a fogyasztóktól vonja el.³⁵³ A költség-haszon elemzések vagy a határköltség alapján végzett elemzések is hasonló irányba mutatnak, azzal a különbséggel, hogy a célok időben és mennyiségben változnak, de fókuszpontban továbbra is a környezet használatának értéke, annak a fenntarthatósága marad.³⁵⁴

³⁵² Marjainé (2005), p. 22.

³⁵³ Találón írja le a piaci folyamatokat, többek között Ludányi egy friss tanszegédletében. In: Ludányi Arnold, *Az infokommunikációs szabályozás közgazdasági vonatkozásai*. Károli Gáspár Református Egyetem. Budapest, 2012. szeptember. pp. 5-8. Megjelent: *Infokommunikációs Jog I.* (szerk.: Tóth András) Patrocinium, Budapest, 2012.

³⁵⁴ Lásd, például a szén-dioxid kibocsátással és annak a szabályozásával kapcsolatos költség-, és szabályozási teher meghatározására készült tanulmányokat. Legfőképpen: Clarkson, R. and Deyes, K., *Estimating the Social Cost of Carbon Emissions*. Government Economic Service Working Paper 140, 2002. Elérhető: <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.hm-treasury.gov.uk/media/5/F/SCC.pdf>. Lásd még: Fankhauser, S., *Evaluating the Social Cost of GHG emissions*, Centre for Social and Economic Research into the Global Environment, University College London and University of East Anglia, CSERGE GEC Working Paper GEC 94-01, 1994.; Fankhauser, S., *Valuing Climate Change. The Economics of the Greenhouse*, Earthscan, London, 1995.; Azar, C., *The Marginal Cost of Carbon Dioxide Emissions*, Energy International Journal 19(12), 1994. pp. 1255-61. Dames & Moore et al., *The Implications for the UK of an International Carbon Emissions Trading Scheme*, Report for the Department of the Environment Transport and the Regions, 1999.

Ennek a piaci kudarcnak az orvoslása érdekében van szükség a megfelelően előkészített, átgondolt és fenntartható társadalmi beavatkozásra.³⁵⁵ Ezt támasztja alá az a tétel is, miszerint az ösztönző jellegű környezetjogi és környezetvédelmi intézkedések költség-megtakarítást jelentenek közép- és hosszútávon. Azaz, amennyiben a jogalkotó megfelelő formában cselekszik, az intézkedés kialakításával kapcsolatos költségek alacsonyabbak lesznek az intézkedés alkalmazásából származó haszonhoz képest.³⁵⁶

Közgazdasági szempontból egy ilyen állami beavatkozásnak nem lehet más az alapvető célja, mint a környezeti javak használata által okozott határköltségek fedezése. A használatért pedig cserében egy szerzett, pénzügyileg pontosan kifejezhető határhasznot várhat el a jogalkotó (és a szabályozott vállalkozás is).³⁵⁷ Azaz, amennyiben az állami intézkedés – például a szén-dioxid kvóták értéke, mennyisége – által a költségvetésbe vándorló befizetések hiánytalanul fedezik a környezeti javakban bekövetkező romlást, az ökoszisztéma szolgáltatások indokolt és ésszerű használatáról beszélhetünk, azaz a határhaszon fedezi a határköltséget. Hangsúlyozom, hogy ha a környezeti javak eredeti állapotának a visszaállítására vonatkozó intézkedések elmaradnak, az állami intézkedés – például a környezethasználati adó kivetése – értelmetlen, fenntarthatósági szempontokat nélkülöző, és nem vezet a társadalmi optimumok eléréséhez. Egy szabályozásnak tehát mindig átgondoltnak, és piaci hatásvizsgálatot követőnek kell lenni. A rossz beavatkozás erősebb torzulást okoz, mint a szabályozás hiánya, mert, többek között, indokolatlan versenyelőnyhöz juttat olyan piaci szereplőket, amelyeknek nem kell szabályozási terhet elviselni.³⁵⁸ Találónak jegyzi meg Tirole a szén-dioxid kereskedéssel kapcsolatos fejtegetéseiben: „Szankciók hiányában azon országok esetében,

³⁵⁵ Hasonlóképpen vélekedik Szilágyi a társadalmi költségek és az egyéni költségek közötti kapcsolatáról. In: Szilágyi (2007), p. 216.

³⁵⁶ Ezzel kapcsolatban lásd: Hahn, R., *The Impact of Economics on Environmental Policy*, Journal of Environmental Economics and Management, no. 39, 2008. pp. 375-399.; Hahn, R. and Stavins, R., *Economic Incentives for Environmental Regulation: Integrating Theory and Practice*, American Economic Review, no. 82, 1992. pp. 464-468.; Joskow et al., *Markets for Clean Air: The US Acid Rain Program*, Cambridge University Press, 2000.; Tietenberg, T., *Economic Instruments for Environmental Regulation*, Oxford Review of Economic Policy, no. 6, 1990. pp. 17-33.

³⁵⁷ Kiegészítem ezt azzal, hogy a CO₂-kereskedelem által várt határhaszon-határköltség egyensúly különösen nehéz feladat, tekintettel a szén-dioxid kibocsátásnak a globálisan meglehetősen szétszórt jellegére. A határhaszon globálisan van jelen, hiszen mindegy, hogy hol van a kibocsátás, a hatása mindenütt érzékelhető. Ellentétben a határköltséggel, mivel a kibocsátások nem egyenlően vannak elosztva, és ahol kevesebb kibocsátás van, ott a költség magasabb, az intézkedések hatása azonban nem feltétlenül érezhető. A minden területet figyelembe vevő optimum kiszámítására dolgozta ki a Kiotói Egyezmény a rugalmas mechanizmusokat. Bővebben: *ENSZ 1992-es Éghajlatváltozási Keretegyezményéhez kapcsolódó, 1997-ben aláírt Kiotói Jegyzőkönyv*.

³⁵⁸ Ludányi (2012), p. 16.

amelyek aláírják, de nem tartják be, vagy alá sem írják [a CO2 kereskedéssel kapcsolatos] nemzetközi egyezményeket, az ígéretek nem lesznek többek üres szavaknál.”³⁵⁹

5.4.3. A környezeti javak osztályozása a tőke felosztásának a szempontjából

Az ökológiailag kiemelkedő jelentőséggel bíró ökoszisztéma szolgáltatási osztályozást azonban a dolgozat szempontjából megelőzi a közgazdasági szempontból történő tőkebesorolás, melynek része a természeti erőforrások kategorizálása is. A modern közgazdasági gondolkodás az államok teljesítményét és fejlettségi szintjét a tőke felosztásának négy kategóriájához viszonyítja.³⁶⁰

A tőkét a következőképpen lehet osztályozni:³⁶¹ emberi, pénzügyi, szociális, termelési és természetbeli tőke. A dolgozat szempontjából kiemelkedő fontossággal az utolsó kategória, a természetbeli tőke, azaz az ökoszisztéma által nyújtott szolgáltatások bírnak. Ezt a legtöbb közgazdaságtani megfontolás ingyenes és korlátlanul rendelkezésre álló tőkeként, azaz közjőként elemzi.³⁶² Mivel az ilyen szolgáltatások a szabadon elérhető kategóriába tartoznak, azoknak árat, termelésben megjelenő értéket nem tulajdonítottak. Az ilyen javaknak, szemben a magánjavakkal, piacuk nincs, áruk nem lehet ismert, a hagyományos áruként megjelenő javakkal szemben. Másként, Sternberg és Chee fogalmazásával élve: „Az ökoszisztéma szolgáltatásokat általában a szabad hozzáférés és a természetes közszolgáltatások kategóriájába sorolják. Ez azt jelenti, hogy az ilyen szolgáltatásoknak általában nincs termeléshez kapcsolható tulajdonjoga, jogosultsági rendszerük homályos, az üzleti költségeik pontosan meg nem határozottak.”³⁶³

Szintén komoly problémát okoz az ilyen szolgáltatások értékének a pontos meghatározása és a felhasználókon való számonkérésének a lehetősége. A természetben bekövetkező negatív hatásokat a szolgáltatásokból közvetlenül vagy közvetve hasznot húzók legtöbbször nem viselik. Következésképpen a pontos értékük meghatározása nem lehetséges, a piaci folyamatokban, azaz az ár és a keresleti, valamint a kínálati igény meghatározásában a többi

³⁵⁹ J. Tirole, *Some Economics of Global Warming*. Rivista di Politica Economica, November-December 2008, p. 12.

³⁶⁰ Lásd, például Marx, K., *Das Kapital. Kritik der politischen Oekonomie*. Hamburg, Verlag O. Meissner, 1867. Hawken, P. et al., *Natural Capitalism*. Earthscan Publications Ltd., London, UK., 1999.

³⁶¹ Az osztályozásnak nem célja a széles körben ismert tőkefelosztási nézetek bemutatása. Egyedül rávezetni szeretne a természeti tőke szerepére.

³⁶² Chee (2004), p. 549.

³⁶³ Sternberg, E., *Recuperating from market failure: planning for biodiversity and technological competitiveness*. Public Administration Review 56, (1996), pp. 21–34., idézve, in: Chee (2004), p. 549.

termelési tényezővel nem azonos súllyal vesznek részt. A már idézett Costanza et al. tanulmány szerint: „Mivel az ökoszisztéma-szolgáltatások nem teljes értékkel jelennek meg a kereskedelmi piacokon, vagy nem megfelelően számszerűsítettek a hasonló gazdasági szolgáltatásokkal és a feldolgozott tőkével szemben, gyakran túl kevés hangsúlyt kapnak a szakpolitikai döntésekben. Ezen szolgáltatások figyelmen kívül hagyása végső soron veszélyeztetheti az emberi élet fenntarthatóságát a bioszférában.”³⁶⁴

A szolgáltatások pontos értékének a meg nem határozása tehát azzal a veszéllyel fenyeget, hogy azokat mindenki számára azonos feltételek mellett felhasználható, szabad javakként kezelik. Ez a szabadság végső soron a teljes értéktelenedésükhöz, azaz a kimerülésükhöz vezethet. Az a folyamat, amely az ilyen természeti értékeket egyéni, mezőgazdasági vagy ipari szempontból átalakítja, közvetve vagy közvetlenül a környezetből elvesz, benne kárt okoz. Az ilyen javakat csak abban az esetben lehet hosszabb fenntarthatóan használni, ha használatuknak megfelelő gazdasági ellenértéket tulajdonítunk.

A kiindulási pont az, hogy minél hosszabb ideig tudunk a természeti javakhoz visszanyúlni, annál alacsonyabb költséggel tudjuk ezt megtenni. Az értéknek a meghatározásához egyik lehetőség, hogy azt vizsgáljuk, hogy mennyibe kerülne, hogy ha mesterséges körülmények mellett kellene a felhasznált természeti erőforrásokat, javakat újra előállítani.³⁶⁵ Marjainé, Navrud és Pruckner nyomán, így összegzi a természeti javak beárazásának céljait: „A pénzügyi környezetértékelés eredményeit öt fő területen alkalmazhatjuk [...]:

- a környezetet, természetet is érintő új beruházások költség–haszon elemzése;
- új környezetvédelmi szabályozók kidolgozása;
- természeti erőforrásokban bekövetkező értékváltozás becslése;
- a környezetszennyezés következtében felmerülő externális határköltségek meghatározása; valamint
- a természeti vagyoni nemzeti elszámolásokban történő figyelembevétele során.”³⁶⁶ Egy pár évvel később készült tanulmányban a szerző kiemeli, hogy a környezeti javak beárazása azonban figyelmen kívül hagyja azt a körülményt, hogy vannak olyan környezeti javak, amelyek értéke használatuktól független. A pénzügyi értékelés módszereit „[...] ezért a torzulások elkerülése érdekében nem javasoljuk azokban a helyzetekben, amikor a

³⁶⁴ Costanza, R. et al. (1997), p. 253.

³⁶⁵ Lásd még: Costanza et al. (1997), p. 255.

³⁶⁶ Marjainé (2001), pp. 115.

természetvédelemben oly gyakori, magas használattal nem összefüggő értékeket tartalmazó erőforrásokat kell pénzben kifejezni.”³⁶⁷

Az ökoszisztéma szolgáltatások értékelése nem csak célszerűségi szempontból csoportosítható. A szolgáltatásoknak a társadalmi és pénzügyi tőkeelem mellett, környezeti tőke-szerepe is jut. Mint az egyéb tőkeelemek, úgy a környezeti tőke is véges, ezért pénzben kifejezhető, sőt, úgynevezett létezési értéke is (ez leginkább a biológia sokféleségre jellemző). A gazdasági elemzésekben azoknak a környezeti javaknak az értékelése a legszembetűnőbb, amelyeknek a termelési folyamatban a használatukkal össze nem függő értékei vannak túlsúlyban, ugyanis az ilyen javak figyelmen kívül hagyása jelentősen torzítja az előállított termék teljes gazdasági értékét és a termékhez kapcsolódó társadalmi költségek megítélését.

A vízszolgáltatások, mint ökoszisztéma szolgáltatások árazásának kérdése már a fenti meghatározásokban is kiemelt szerepet kap, különösen a környezeti szabályok kidolgozásával, a természeti erőforrásokban bekövetkező értékváltozás becsülésével, valamint a környezetszennyezés következtében felmerülő externális határkölségek meghatározásával kapcsolatosan. A környezeti javak értékének a meghatározása, mint azt később bemutatom, visszaköszön a víz használatának árazásával kapcsolatban is.

Visszatérve röviden az ökoszisztéma szolgáltatások értékeléséhez, fontos megemlíteni, hogy a monetizálási folyamat elmaradása társadalmi szinten is veszélyes. A jóléti elmélet szerint, amennyiben a szolgáltatások teljes mértékben kimerülnek, a nulla természeti tőke jelenléte nulla emberi jólétet fog eredményezni. A nem természeti eredetű tőke ugyanis nem tudja teljes mértékben pótolni a természetben fellelhető javakat.³⁶⁸

Fenntarthatósági szempontból ez azt jelenti, hogy a kimerülő erőforrásokat mesterségesen nem fogja tudni a felhasználója pótolni, így azon erőforrások hosszú távon életképtelenné válnak. Az ökoszisztéma szolgáltatásoknak az ossztársadalmi jóléthez való hozzájárulása vitathatatlan. A fenntarthatóan működő jóléti állam érdekében ezt nem csak elméleti szinten kell elismerni, hanem a döntéshozatalban is megfelelő helyen kell kezelni. Ezen túl a gazdasági értéket a termelésben elfoglalt helyének megfelelően kell képviselni, azaz az ökoszisztéma szolgáltatásokat értéküknek megfelelően be kell árazni. Ideális esetben ez

³⁶⁷ Marjainé (2005), pp. 129-130.

³⁶⁸ Costanza, R. and Daly, H. E. *Natural capital and sustainable development*. *Conserv. Biol.* 6, 1992. pp. 37–46.

minden természeti szolgáltatásra, így a vízszolgáltatásra is érvényes. Ez nem csak azt eredményezhetné, hogy az ilyen szolgáltatások k felhasználásával előállított termékek értéke megváltozna, áruk nagy valószínűséggel megnőne, hanem azt is, hogy a globális árindex alapvetően megváltozna, ami teljesebb társadalmi igazságossághoz vezethetne. A hosszú távú gondolkodást elősegítő hozzáállásbeli különbség és a környezettudatosabb működés pedig technológiai fejlődést, stabil és fenntartható jólétet is eredményezhetne.

Molnár így fogalmaz ezzel kapcsolatban: „Az elméleti alapok tehát egyértelműen rámutatnak arra, hogy a hagyományos költség-haszon elemzés, és/vagy gazdasági értékelés miért és mennyire hibásan, illetve hatékonytalanul képes csak ellátni a funkcióját, és mennyire képtelen a fenntarthatóságot biztosítani képes információs és /vagy döntéstámogató rendszerek alapját képezni.”³⁶⁹ A teljes gazdasági értéknek meg kell jelenni a költség-haszon elemzésekben, a fogyasztóknak viselniük kell a használattal kapcsolatos környezethasználati költségek rájuk eső részét.

5.4.4. Milyen értéke van a környezeti javaknak?

A környezeti javak beárazásának a problémája számos kérdés köré csoportosul. Ezek a javak a nemzeti gazdasági tevékenységhez és az abból származó bevételhez egyaránt hozzájárulnak. Alulárazásuk hosszú távon indokolatlanul rontja egy állam makrogazdasági mutatóit, a túlárazás pedig indokolatlanul javítja azokat. Kinek az érdeke, hogy ezeknek a javaknak gazdasági szempontból pontosan meghatározható értéke legyen? Ténylegesen javít-e a felhasználásuk módján az, ha értékük konkrétan megjelenik a felhasználásukkal előállított termékek és szolgáltatások árában?

Amíg nincs piaci kudarc, azaz amíg hatékonyan működnek a piaci folyamatok, nincs szükség külső beavatkozásra. Mivel azonban a környezeti szolgáltatások területén piaci kudarcról – ahogyan azt a teljes gazdasági értékre és a társadalmi határköltségre és határhaszonra vonatkozóan bemutattam –, vagy a piac meglétének a hiányáról beszélhetünk, szükség van a központi beavatkozásra. A piac nem megfelelő működése során kialakuló hibákat és a piaci javak hatékonyabb elosztását – a szociális jólét optimuma irányába való elmozdulást – a szabályozói beavatkozás igazíthatja ki.

³⁶⁹ Molnár (2005), pp. 45 et seq.

A pontos ármeghatározás azonban nehéz: amíg a szabályozó ismeri biztosan a keresleti és a kínálati oldal igényeit, az árat jól be lehet határolni. A környezeti szolgáltatásoknak több szempontból lehet értéket tulajdonítani. Mint fentebb említettem, az ökoszisztéma szolgáltatásoknak, összefoglalva, van közvetlen (víz, közvetlenül fogyasztható táplálék), közvetett (az áradás kontrollja), jövőbeni prémium-értéke, valamint kulturális értéke is. Minek kell azonban megjelenni a kifejezett értékben, függetlenül annak jellegétől?

A javak értékelésének elemzése, a korábban hivatkozott Világbankban készült tanulmány alapján a következőkben foglalható össze.³⁷⁰ A helyettesítési költség számításáról: egy ökoszisztéma szolgáltatásban bekövetkező romlás helyettesítési vagy helyreállítási költségeit tekintjük a meghatározó költségelemnek. Azaz, amennyiben a használat által negatív változás következik be, elsődleges célként az eredeti állapotot próbáljuk meg visszaállítani. Ez az egyik legelterjedtebb megközelítési mód, hiszen egy hipotetikus beruházási költség számítással – amennyiben pontosan nem határozhatók meg a költségek – megközelítőleg meg lehet határozni a környezetben bekövetkezett károkat. Ezt használja az OECD (1972) a környezet használatának beárazására vonatkozó ajánlásában is.

A helyettesítő javak vagy szolgáltatások költségelemzése szintén közismert és kedvelt érték-meghatározási módszer, hiszen abban az esetben is alkalmazható, amennyiben a romlás következtében esetleg károsodott ökoszisztéma egyes elemei nem jelennek meg a kereskedelemben. Ezt a számítási módot alkalmazhatjuk legkönnyebben a vízszolgáltatások piacán abban az esetben, ha a vízben bekövetkező romlás viszonylag kis mennyiségű vízbázist érint, különösen, ha annak használata elsősorban lakossági vízhasználat. Ekkor ugyanis a kiesett hálózati vízfogyasztást pótolhatjuk szállított ivóvízzel vagy palackozott vízzel. Ezen utóbbi vízszolgáltatások pontosan meghatározható bekerülési és üzemeltetési költségei vannak.

Utolsó kategóriaként említhető az elmaradt haszon vagy a kiesett jövedelem szerinti számítás. A módszer a környezet szennyezése vagy degradációja következtében kialakuló egészségügyi hatásokat elemzi. A környezet szennyezésének vagy romlásának az értékét az ennek következtében kialakuló betegség kezelése költségeinek a szempontjából ítéli meg, annak

³⁷⁰ In: Munashinge (1993). Ezt a felosztást veszi át Marjainé (2001) is. A környezeti javak értékének meghatározására számos próbálkozás történt. Például: Costanza, R. et al. (1997), vagy az ezzel kapcsolatos reflexió: El Sarafy, *Pricing the invaluable: the value of the world's ecosystem services and natural capital*. Ecological Economics 25, 1998. pp. 25-27.; Heal, G., *Valuing Ecosystem Services*. Ecosystems, Vol 3, Issue 1, 2000. pp. 24-30.; Boyd, J. and Banzhaf, S., *What are ecosystem services? The need for standardized environmental accounting units*. Ecological Economics 63, 2007. pp. 616-626.; Howarth, R.B. and Farber, S., *Accounting for the value of ecosystem services*. Ecological Economics 41, 2002. pp. 421-429.

tulajdonítva a legnagyobb jelentőséget, hogy a környezeti jószág hiánya miatt, a változás következtében negatív változás áll be a használók, vagy közvetlenül érintettek körében.

A környezeti szennyezés beárazásával kapcsolatban az egyik legtöbbet emlegetett példa a már említett, légkörbe jutó gázok csökkentésére szolgáló szennyezési jogok kereskedelmi rendszere.³⁷¹ Az üvegházhatás miatti globális hőmérséklet-növekedés elsősorban a szén-dioxid, a freonok, metán és dinitrogén-oxid légköri koncentrációja emelkedésének tudható be. Az éghajlatvédelemre számos gazdasági eszköz áll rendelkezésre, de a legjelentősebbek az úgynevezett kiotói mechanizmusok: az emisszió-kereskedelem, az együttes megvalósítás, valamint a tiszta fejlesztési mechanizmus. Ezen mechanizmusok alkalmazására példa a szétosztható kvóták rendszere, ami az EU-ban a szén-dioxid kvóták kereskedelmében öltött testet.

5.5. Egy példa a környezethasználat beárazására: a szén-dioxid kibocsátás kereskedelmi rendszere

A kereskedelmi rendszer létrehozásának indoka az, hogy az éghajlatvédelemben, úgy, mint a többi környezetvédelmi-fenntarthatósági intézkedéssel kapcsolatban szintén meg kell határozni a közgazdasági értelemben hatékony célokat.³⁷² Ezt követően meg kell keresni azt a szabályozási eszközt, amely a leginkább költség-hatékony módon képes a kitűzött célokat megvalósítani. Ilyen hatékony intézkedésnek bizonyult a CO₂-kereskedelem bevezetése. E speciális eszköz, az úgynevezett forgalmazható kibocsátási kvóták rendszere (cap and trade), összességében biztosítja, hogy csak annyi szennyezés következzen be, amennyit a nemzeti hatóság (vagy nemzetközi szerződés) megengedett. Az érintett vállalatok számára a CO₂ (a kvóta ár) egy új termelési tényező lett, hasonlóan a tőkéhez, a munkaerőhöz, a földhöz vagy más természeti erőforrásokhoz.

³⁷¹ Az ökoszisztéma-rendszerek értékelésével kapcsolatban lásd még: Gómez-Baggethun, E., et al., *The history of ecosystem services in economic theory and practice: from early notions to markets and payment schemes*, Ecological Economics, 2009. Elérhető itt: <http://foreststofaucets.info/wp-content/uploads/2010/03/The-History-of-Ecosystem-Service-in-Economic-Theory-and-Practice-Journal-Citation.doc.pdf> (Ellenőrizve: 2013. február 12.)

³⁷² Meghatározó tanulmány ezzel kapcsolatban a Stern-review 2006-ból. A tanulmány elérhető itt: *The Stern Review on the Economics of Climate Change*, 2006. http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.hm-treasury.gov.uk/sternreview_index.htm (Ellenőrizve: 2013. február 11.) Lásd még: Stern, N., *What is the Economics of Climate Change?* In: *World Economics*, Vol 7, No 3, April-June 2006, pp. 1-10.

Anélkül, hogy a kereskedelmi rendszert, vagy annak a nemzetközi vonatkozásait részletesen bemutatnánk – erre nincs lehetőség a dolgozat keretei között –, környezeti szabályozási szempontból a következőkben lehet összefoglalni a rendszert.³⁷³

A szén-dioxid kereskedelem rendszere egy olyan átmenet a gazdasági és a normatív szabályozás között,³⁷⁴ ahol a szennyezésért felelősséget viselő, azaz a fizető jogalany saját kezében tartja a szennyezési (környezeti) tőkét. Annak ellenére, hogy a szennyezési jogok bevezetése állami feladat, a mérték meghatározása szintén meglehetősen normatív alapokon dől el, a szennyezési jogok beárazása már a vállalatok kezében van, azaz elsősorban a piaci módszerek döntenek. Ehhez a kereskedelmi rendszerhez hasonlatos a Spanyolországban, Kanári-szigeteken, Dél-Afrikában és Ausztráliában is működő vízkereskedelmi rendszer.³⁷⁵ A környezethasználat beárazására vonatkozó példát a közismertebb szén-dioxid kvóták kereskedelmi rendszerén mutatom be.

A széndioxidra vonatkozó nemzetközi szabályozás célkitűzése a természeti elemekkel kapcsolatos fenntartható gazdálkodás és a kibocsátások csökkentése volt. Az 1997-ben aláírt Kiotói jegyzőkönyv³⁷⁶ határozta meg a nemzetközi szabályokat. A Jegyzőkönyv 2005. február 16-án lépett hatályba, míg a nemzetközi kereskedelem 2008-ban kezdődött. Az Európai Unió azonban, példát mutatva, már 2005-től bevezette a maga kereskedelmi rendszerét.³⁷⁷ Magyarországon 2004-ben fogadták el az első vonatkozó jogszabályokat, már 2005-ben külön

³⁷³ Bővebben lásd, például: Lesi Mária és Pál Gabriella, *A széndioxid emisszió kereskedelem elméleti alapjai és Európai Unió szabályozása*. PM Kutatási Fejezetek 11. szám, 2005. Elérhető itt: <http://www.rekk.eu/images/stories/letoltheto/pm-11.pdf?14c7e2ee2520855d5ac98ec049c29945=jwrvoavs> (Ellenőrizve: 2013. február 24.); Az európai kereskedelmi rendszer hivatalos online forrásoldala: http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/index_en.htm (Emissions Trading Scheme (Eu ETS), official site of the European Commission) (Ellenőrizve: 2013. február 24.)

³⁷⁴ A gazdasági és pénzügyi eszközök használata a klímaváltozás hatásainak a kezelésére nem új keletű dolog. Ezzel kapcsolatban lásd: Pánczél Csilla, *Pénz- és tőkepiacai eszközök a klímaváltozás mérséklésére*, 2009. Elérhető: http://elib.kkf.hu/edip/D_14877.pdf, (Ellenőrizve: 2013. február 24.)

³⁷⁵ A vízkereskedelmi rendszer valójában a vízhez való hozzáférés jogának a kereskedelmét takarja. Ez azt jelenti, hogy azokon a területeken, ahol szűkösen áll rendelkezésre a víz, a felhasználást kvótákkal korlátozzák. A felhasználók között egy kereskedelmi platform jön létre, ahol a többet használó vehet kvótát a kevesebbet használótól. A szűkös víztartalékkal rendelkező régiókban ez a folyamat sikeresnek bizonyult. Lásd, például: <http://ec.europa.eu/environment/integration/research/newsalert/pdf/196na2.pdf> (Ellenőrizve: 2013. május 3.), <http://www.globalwaterintel.com/archive/12/8/general/rain-spain-means-tradings-again.html> (Ellenőrizve: 2013. május 3.). Vízkvóta-kereskedelem működik még Brazíliában és az USA egyes államaiban. Bővebben: Chong, H. and Sunding, D., *Water Markets and Trading. Annual Review of Environmental Resources*, Vol 31, 2006. pp. 239-264.; Kemper, K. and Mariono, M., *Institutional Framework sin Successful Water Markets: Brazil, Spain and Colorado, USA*. World Bank Technical Papers 427, 1999.

³⁷⁶ Az ENSZ Éghajlat-változási Keretegyezménye (UNFCCC) kiegészítéseként

³⁷⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 2003/87/EK irányelve (2003. október 13.) az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységei Közösségen belüli kereskedelmi rendszerének létrehozásáról és a 96/61/EK tanácsi irányelv módosításáról

törvény, majd számos rendelet szabályozta az EU irányelve alapján a kereskedelmi rendszert.³⁷⁸

Jogi módszertani szempontból, a vonatkozó irányelv és a magyarországi szabályok szempontjából a kereskedelmi rendszert Fodor (2007) a kiotói rendszer bevezetésével kapcsolatban írt tanulmányában a következőképpen jellemezi: „A szabályozás alap gondolatáról egészen röviden azt szükséges elmondani, hogy az állam az üvegházhatású gázt (első sorban szén-dioxidot) kibocsátó létesítmények számára vagyoni értékű jog (esetleg értékpapír) túlnyomóan ingyenes kiosztásával („allokálásával”) meghatározza a kibocsátható gázok mennyiségét. Az egységnyi (tonnányi) kibocsátást lehetővé tévő jogok átruházhatóak, s így a tényleges kibocsátás helye eltérhet a kiosztástól. Az állam számára mindegy, hogy melyik üzem bocsátja ki a gázokat, mivel az üvegházhatás globális jelenség, illetve a szén-dioxid eloszlik a légkörben. A vállalatok számára viszont nem mindegy, hogy hol, mennyi a kibocsátás lehetséges mértéke, illetve azzal összefüggésben hol szükséges kibocsátás-csökkentő beruházás, hiszen az költséget jelent számukra. A rendszer arra épül, hogy az állam kevesebb jogot oszt ki az adott időszakra jellemző kibocsátások mértékénél, ami miatt a kvóták felértékelődnek. A vállalatok közül pedig az fogja csökkenteni a kibocsátásait, amelyik számára az a legkisebb költséggel jár.”³⁷⁹ Ezzel a megállapítással lehetne jellemezni környezetgazdasági oldalról a vízkereskedelmi rendszereket is.

Az Európai Unió által 2003-ban létrehozott³⁸⁰ kibocsátás-kereskedelmi rendszer (EU ETS) is egy cap-and-trade rendszer.³⁸¹ Egy előre meghatározott össz-kvótás kereskedési rendszerről van szó: rögzítik a szennyezőanyag kibocsátás össz mennyiségét, amely határértéken belül viszont a rendszer tagjainak joga van a kibocsátási egységek eladására, illetve megvásárlására.

³⁷⁸ Fodor László, *A kibocsátási egységek kereskedelmi rendszerének bevezetése Magyarországon*. Sectio Juridica et Politica, Miskolc, Tomus XXV/1. (2007), pp. 289-265.

³⁷⁹ Kiemelés az eredeti dolgozat alapján. In: Fodor (2007), p. 291.

³⁸⁰ European Emissions Trading System. Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council of 13 October 2003 establishing a scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community and amending Council Directive 96/61/EC. OJ L 275, 25.10.2003., pp. 32-46.; Az európai parlament és a tanács 2004/101/EK irányelve (2004. október 27.) az üvegházhatású gázok kibocsátási egységei Közösségen belüli kereskedelmi rendszerének létrehozásáról szóló 2003/87/EK irányelvnek a Kiotói Jegyzőkönyv projekt-mechanizmusára tekintettel történő módosításáról EGT vonatkozású szöveg. HL L 338., 2004.11.13., pp. 18-23.

³⁸¹ Az EU CO2 kereskedelmi rendszeréről bővebben lásd: Fodor et al., *Környezetjog*. Debrecen, DE-ÁJK, Licium Art, 2006, pp. 259-263.; Belényesi (2011); Fazekas Dóra, *Szén-dioxid piac az Európai Unió új tagállamaiban*, PhD-értekezés, Budapest, 2009. Elérhető itt: http://phd.lib.uni-corvinus.hu/415/3/fazekas_dora_thu.pdf (Ellenőrizve: 2013. február 24.); Neuhoﬀ et al., *Allocation, incentives and distortions: the impact of EU ETS emissions allowance allocations to the electricity sector*, 19 May 2006. Elérhető: <http://www.dspace.cam.ac.uk/bitstream/1810/183627/1/eprg0618.pdf> (Ellenőrizve: 2013. február 24.); Beliczay Erzsébet – Szabó Zoltán, *Az emisszió-kereskedelem*, 2003, Budapest, Levegő Munkacsoport. Elérhető: <http://mek.oszk.hu/01200/01213/01213.pdf> (Ellenőrizve: 2013. február 24.); Lesi – Pál (2005); Balázs – Szalóki (2005), pp. 102-119.

Egy kereskedelmi egység egy tonna szén-dioxid kibocsátására való jogosultságot jelent. A rendszer működése a kvótahiány létrejöttét mozgató szabadpiaci elveken nyugszik. Az engedéllyel rendelkező létesítmények között a Bizottság által jóváhagyott tagállami elosztási tervek alapján osztják el a kvótákat,³⁸² amelyekkel minden létesítmény szabadon gazdálkodhat. Egy kvóta (egység) 1 tonna szén-dioxid kibocsátására jogosít fel.

A rendszert számos kritika érte³⁸³ elsősorban a szelektív jellege, valamint az extra territoriális hatásai miatt. Ezzel együtt, nemzetközi porondon az Európai Unió szabályozásrendszere tűnik a legtöbb konkrétumot tartalmazó kezdeményezésnek. A rendszer az Unió szándékai szerint egyfajta mintaként is szolgálhat a 2013-ban kezdődött harmadik kereskedelmi időszak számára.³⁸⁴ Az Európai Unió által ténylegesen már 2005. január elseje óta hatályban lévő, és a tervek szerint 2018-ra az ausztráliai rendszert is integráló kereskedelmi platform működése azonban veszélyeket is hordoz magában. Egy kellően át nem gondolt szabályozás az Unió globális versenyhátrányát fogja okozni azokkal az országokkal szemben, melyek kevésbé tartják fontosnak a klímapolitikai célkitűzések teljesítését. A környezeti értékek megóvásának érdekében végzett monetizálási kísérleteknek azonban ezzel együtt az egyik gyakorlati példája marad a rendszer.³⁸⁵ 2012 novemberében éppen ezért a Bizottság közétette az európai szén-dioxid piac állapotfelmérését, mely alapján számos szerkezeti változtatást javasolt.³⁸⁶ A Bizottság javaslatot tett a folyamatban lévő kvóta-szétosztás felfüggesztésére is.³⁸⁷

5.6. A víz, mint környezeti tőkeelem. A vízszolgáltatás, mint ökoszisztéma szolgáltatás

³⁸² Minden létesítmény kevesebb kvótával gazdálkodhat, mint amennyire valójában szüksége lenne.

³⁸³ Lásd, például: Ellerman, D. and Kuchner, B.K., *The European union Emissions Trading Scheme: Origins, Allocation, and Early Results*. Review of environmental economics and policy, Vol 1, No 1, 2007, pp. 66-88.; MIT Interim Report, *The European Carbon Market in Action: Lessons from the First Trading Period*, Report No. 162, June 2008.

³⁸⁴ Ennek alapja: Az Európai Parlament és a Tanács 2009/29/EK irányelve (2009. április 23.) a 2003/87/EK irányelvnek az üvegházhatású gázok kibocsátási egységei Közösségen belüli kereskedelmi rendszerének továbbfejlesztése és kiterjesztése tekintetében történő módosításáról EGT-vonatkozású szöveg. HL L 140, 05/06/2009, pp. 63-87.

³⁸⁵ Az EU kereskedelmi rendszerének az EU belső piacát érintő politikáira kifejtett hatásával kapcsolatban lásd: Barker, T. et al., *The role of EU internal policies in implementing greenhouse gas mitigation options to achieve Kyoto Targets*. International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics 1, 2001. pp. 243–265.

³⁸⁶ Report from the Commission to the European Parliament and the Council. The state of the European carbon market in 2012. COM(2012) 652 final.

³⁸⁷ Többek között ennek a beavatkozásnak volt, a jele a Bizottság jogszabály-javaslat a az allokációs tervek változtatásával kapcsolatban. Lásd: Commission regulation (EU) No .../..of XXX amending Regulation (EU) No 1031/2010 in particular to determine the volumes of greenhouse gas emission allowances to be auctioned in 2013-2020. Elérhető:

http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/cap/auctioning/docs/draft_ar_amendment_20120724_en.pdf. (Ellenőrizve: 2013. február 24.) A kapcsolódó, 2012. októberében lezárult nyilvános konzultáció anyagai elérhetők itt: http://ec.europa.eu/clima/consultations/0016/index_en.htm (Ellenőrizve: 2013. február 24.)

A természetben megtalálható édesvízi álló- és folyóvizeket, valamint a tengereket szintén környezeti javakként tartjuk számon.³⁸⁸ A szolgáltatásokba a természetből közvetlenül kinyerhető, a feldolgozással némileg megváltoztatott termékek, mint az ivóvíz is beletartozik. A víz környezeti javak között elfoglalt szerepének a megértése különösen fontos a környezeti politikák tervezése szempontjából.³⁸⁹

A víz közvetlen felhasználásával előállított termékeket alapvetően két kategóriára bonthatjuk: az egyik csoportba tartoznak a közvetlenül piacra kerülő termékek – ivóvíz, energia-előállítás, szállítás, öntözés, szennyvíz tisztására alkalmas természetes vízszolgáltatások, eróziókontroll –, míg a másikba a közvetlenül piaci árral nem rendelkező, ám közvetett természeti értékkel bíró termékek, mint például a víz által biztosított biológiai sokszínűség, a természetes élőhelyek, a relaxációs és rekreációs vízi paradicsomok.

A közvetlen piaci megjelenés és így az ár megismerésének a hiányában, ezeknek a szolgáltatásoknak az ellenértékkel való felruházása – a többi környezeti tőkéhez hasonlóan – összetett feladat, mivel a folyamat során a szociális költség és szociális eredetű hozadék elemeket is vizsgálni kell.³⁹⁰ A vízszolgáltatásoknál maradvá ez azt jelenti, hogy egy ilyen, gyakran nem piaci szolgáltatás értékének a meghatározásánál – a közgazdasági értelemben vett érték neoklasszikus fogalmát szem előtt tartva³⁹¹ – kiindulási pontnak azt kell tekinteni, hogy a természeti jóért a felhasználó mekkora összeget hajlandó fizetni.³⁹² Ez a megközelítés azonban nem ad átfogó képet egy vízhez kapcsolható természeti tőkeelem teljes értékéről, mivel a tőkeelem szociális hozadékait nem minden esetben veszik számításba. Ilyen értékek a közvetlen használatból eredő (rekreációs, üzleti, mezőgazdasági, közhasznú, esztétikus), valamint a nem közvetlen használatból származó (gondnoki, azaz a jövő generációját szem előtt tartó) értékek.

A Vízkeretirányelv 5. cikke, a „*A vízgyűjtő kerület jellemzői, az emberi tevékenység környezeti hatásainak vizsgálata és a vízhasználat gazdasági elemzése*” cím alatt előírja a

³⁸⁸ Lásd, többek között: Wilson, M. and Carpenter, S., *Economic valuation of freshwater ecosystem services in the United States: 1971-1997*. Ecological Applications, 9(3), 1999. pp. 772-783.

³⁸⁹ Lásd még: Brauman et al., *The Nature and Value of Ecosystem Services: An Overview Highlighting Hydrologic Services*. Annual Review of Environment and Resources Vol. 32, 2007. pp. 67-98.

³⁹⁰ M. Wilson and S. Carpenter (1999), pp. 772-773.

³⁹¹ Freeman III (1994).

³⁹² Az angolszász irodalomban ez a Willing To Pay-formula. A formulával meghatározott ár az az összeg, amit az ember a dolog/szolgáltatás megszerzése érdekében hajlandó kifizetni. Lásd, a Platte-folyóval kapcsolatban végzett kutatást, ami a környezeti javak plusz megjelenésének a „bekerülési” árát vizsgálta: Loomis, J. et al., *Measuring the total economic value of restoring ecosystem services in an impaired river basin: results from a contingent valuation survey*. Ecological Economics, Vol 33, 2000. pp. 103-117.

vízhasználatok gazdasági elemzését, és megteremti a lehetőséget arra, hogy ne csak a hagyományos gazdasági összetevőket, hanem azokon túl, a természeti és társadalmi tőkét is figyelembe vegye a tagállam. Ezáltal közvetlenül sor kerülhet a környezetben bekövetkező, egyébként nehezen számszerűsíthető tevékenységek és hatások monetizálására is. Ezt a rendelkezést egészíti ki az irányelv 9. cikke, amely – először az EU vízpolitikájának a történetében –, a gazdasági elemzés részeként a költségmegtérülési elv alapú árazást és a szennyező fizet elvét jelöli meg. Ez a korábbi alkalmazási módszerekhez képest radikális változtatás, egyes kommentárok szerint inkább negatív.

Összegezve, a víz, mint természeti tőkeelem, használattal közvetlenül összefüggő és közvetlenül össze nem függő értékkel is rendelkezik. Emellett van még passzív, azaz a mindenkori aktuális felhasználáson túli értéke is. Ezek az összetett értékelemek vezetnek a víz teljes értékének a meghatározásához.³⁹³ Ez a megközelítés volt a vízszolgáltatások speciális árazása bevezetésének is az alapja a 2000/60/EK irányelv 9. cikkében.

5.7. Összefoglalás a környezeti javak érték-meghatározásáról

Összefoglalva, az ökoszisztéma szolgáltatásokkal kapcsolatos értékeléskor az egyik legnagyobb probléma, hogy általában nem beszélhetünk olyan piacról,³⁹⁴ ahol ezen szolgáltatások pontos ára vagy gazdasági értéke kialakulhatna. „A piacot helyettesítő módszerek egy része a jószággal kapcsolatos keresleti görbéből becsüli a bekövetkező változások értékét. Ezek a módszerek azon a feltételezésen alapszanak, hogy a környezeti változások hatnak az emberek mint fogyasztók jólétére, és ezt a jólétváltozást a fizetési vagy elfogadási hajlandóságon keresztül képesek vagyunk megragadni. A módszerek másik nagy csoportja a bekövetkező változás elhárításának, helyreállításának költségeit becsüli.”³⁹⁵

Azzal együtt, hogy már a fentiekben bemutatott közgazdasági elméleti problémák osztályozása is külön dolgozat tárgya lehetne,³⁹⁶ elmondható, hogy főként a huszadik század

³⁹³ Anderson, G.D. and Bishop, R.C., *The valuation problem*. pp. 89-137. In: Bromley, D.W. (ed.), *Natural resource economics: policy problems and contemporary analysis*. Liuwer Nijhoff Publishing. Boston. Massachusetts, USA., 1986.

³⁹⁴ Kivétel ez alól például a vízjogok kereskedelme és a szén-dioxid kvótapiac.

³⁹⁵ Marjainé (2001), pp. 125-126.

³⁹⁶ A korábban említetteken kívül hasonló tartalommal készültek még a következő dolgozatok is: Mitchell, R.C. and Carson, R.T., *Using Surveys to Value Public Goods: the Contingent Valuation Method*. Resources for the Future, Washington DC, 1989.; Costanza, R. et al., *Valuation and management of wetlands ecosystems*. Ecol. Econ. 1, 1989. pp. 335–361.; Dixon, J.A. and Sherman, P.B. *Economics of Protected Areas*. Island, Washington DC, 1990.; Barde, J.-P. and Pearce, D.W., *Valuing the Environment: Six Case Studies*. Earthscan, London, 1991.; Pearce, D., *Economic Values and the Natural World*. Earthscan, London, 1993.; Goulder, L.H. and

végének jóléti közgazdaságtanában egyre inkább elfogadottá válik az ökoszisztéma szolgáltatásoknak a monetizálása, és az ilyen monetizálásnak a környezet szennyezésében való megjelenése. A természeti tőke értékévé tétele a regionális környezeti politikákban központi elemmé vált, ez lett a szennyezések beárazásának, a környezethasználat megadóztatásának, valamint a vízszolgáltatásokkal kapcsolatban a költségmegtérülési elv alapján történő árazás bevezetésének az elméleti kiindulópontja is. Mivel azonban olyan környezeti használathoz kapcsolódó „intézkedésről” van szó, amely a környezet mindenki általi szabadon történő használatát kérdőjelezi meg, a közgazdasági problémákon túl más szempontokat is szem előtt kell tartani. Ezek azok a szempontok, amelyek megnehezítik egy-egy rendelkezés végrehajtását, annak ellenőrzését, valamint a társadalmi kontrollt egy másik szintre helyezik.

Chee (2004) így fogalmaz ezzel kapcsolatban: „Ugyanakkor az emberek, szinte minden környezeti probléma kapcsán [...] olyan erkölcsi, etikai és kulturális elveknek és ítéleteknek adnak hangot, amelyek eltérnek a haszonelvű, emberközpontú és instrumentalista etikai álláspontoktól.”³⁹⁷

Megállapítható, hogy az ökoszisztéma egy nagyon összetett, önmagában, magának a környezetnek a használata nélkül tartalommal szinte alig megtölthető fogalom, melynek tárgyi összetevői és használói időben és térben gyakran változnak. A környezeti tőke egyes elemei közötti keresztfüggőség szintén nehezíti a kapcsolódó érték meghatározási próbálkozásokat. Ezek gátolják leginkább a környezeti szolgáltatások stabil árazását, a szennyezésekkel kapcsolatos kártérítések a priori pontos és kiszámítható meghatározását, valamint az ilyen tevékenységekkel kapcsolatos tervezést. Mint utaltam rá, a vízszolgáltatások egyrészt a víz, mint egyik elsődleges környezeti tőkeelem, másrészt a szolgáltatási funkció, mint az ökoszisztéma szolgáltatások egyik meghatározó alapeleme, szerepelnek a környezeti javak értékesítésének kérdéskörében. A környezeti javak, így a víz, és a szolgáltatások, így a vízszolgáltatás beárazására tesz kísérletet a Vízkormányozási törvény, különösen annak 9. cikke. A szűkszavú 9. cikk megfogalmazását az irányelv III. sz. melléklete egészíti ki, amely a gazdasági elemzést a jelen- és jövő generációk igényeinek a figyelembevételével, részletesen adatok felhasználásával, becsléssel, mennyiségi és minőségi szempontok elemzésével jelöli ki. A III. sz. melléklet szerint:

Kennedy, D., in *Nature's Services: Societal Dependence on Natural Ecosystems* (ed. Daily, G.), 1997. pp. 23–48.

³⁹⁷ Chee (2004), p. 552.

„Gazdasági elemzés

*A gazdasági elemzésnek elegendő és kellően részletes adatokat kell tartalmaznia (figyelembe véve a megfelelő adatok összegyűjtésével járó költségeket is) ahhoz, hogy a) elvégezzék a vonatkozó számításokat, amelyek szükségesek a vízszolgáltatások költségtérítése elvének a 9. cikk szerinti figyelembevételéhez, tekintetbe véve a hosszú távú vízigény- és vízellátási előrejelzéseket a vízgyűjtő területben és, ahol szükséges, figyelembe véve: - a víz szolgáltatásokkal kapcsolatos mennyiség, árak és költségek becsléseit, és - a szükséges beruházás, beleértve az ilyen beruházások előrejelzéseit, becsléseit; b) a 11. cikk szerinti intézkedési programba felveendő intézkedések a vízhasználat figyelembevételével leginkább költséghatékony kombinációit, az ilyen intézkedések potenciális költségeinek becslésére alapozva meg lehessen ítélni.*³⁹⁸

A Vízkereitirányelv 9. cikkének rendelkezéseit a 7. és 10. fejezetekben elemzem részletesebben. A 9. cikk lehetőséget biztosít a környezeti tőke tudatosabb használatának, valamint a vízhasználat társadalmi és környezeti költségét megjelenítő szabályozási folyamatok bevezetésének. Mint minden közösségi megengedő (light-handed) szabályozási tevékenység, ez a folyamat is a bizottsági ellenőrzés és a tagállamok végrehajtásban megjelenő szigorától függ majd.

6. fejezet - Verseny és szabályozás³⁹⁹ kapcsolata a vízszolgáltatások piacán

6.1. Háttér

Ahogy az a korábban bemutattam, a vízszolgáltatási piacokat Európában nem lehet hatékony versennyel jellemezni. A vízügyi szektor egyre nagyobb nyomás alatt van a víz

³⁹⁸ Vízkereitirányelv, III. sz. melléklet.

³⁹⁹ Szabályozás alatt a központi hatalompiaci mechanizmusokba való beavatkozását értem, amelynek célja bizonyos magatartások kordában tartása vagy, ellenkezőleg, a kialakítása. A szabályozásnak létezik egy másik definíciója is: az intézményi szempontból közelítő, szakpolitikai szempontú megfogalmazás, amely a szabályozás alatt a közintézmények szabály-betartási, és -követési, valamint végrehajtási feladatait foglalja össze. Lásd még: Franceys, R. and Gerlach, E., *Regulating water and sanitation for the poor. Economic Regulation for Public and Private Partnerships*. Earthscan, 2008, p. 23. A verseny és a szabályozás kapcsolatáról bővebben: Tóth András, *Gazdasági szabályozás és versenyjog*. In: *Versenyjog* (szerk. Tóth Tihamér és Boytha Györgyné), PPKÉ – JÁK tankönyvei, Budapest, 2010. VII. rész. pp. 236-277.

túlzott fogyasztása miatt,⁴⁰⁰ valamint az ivóvíz még mindig több mint ötven százalékát szolgáltatásnyújtás közben vesztik el a szolgáltatók.⁴⁰¹ A vízhasználat árát nem a szolgáltatásnyújtás tényleges költségei határozzák meg, és a víz beárazásával kapcsolatban, európai szinten, továbbra is léteznek harmonizációs problémák. Az ökoszisztéma szolgáltatások értéke a víz esetében messze van a valós értéktől, ami mára oda vezetett, hogy a környezethasználattal összefüggő költségeket a vállalatok és a végfelhasználók helyett a társadalom és maga az ökoszisztéma viseli.⁴⁰² A vízfogyasztás nem árfüggő (mint ahogyan a víz ára sem fogyasztásfüggő), a fogyasztók pedig nem tudják befolyásolni a szolgáltatás előállítását és a végfelhasználókhöz való eljuttatását, vagyis a víz kinyerésére és magára a szolgáltatásra nem tudnak érezhető hatást kifejteni. Más szóval nincs keresleti oldali kényszerítő hatás, amely a meghatározó piaci erővel bíró szolgáltatót alacsonyabb szolgáltatási árra, innovációra és hatékonyabb termelésre ösztönözhetné.⁴⁰³

A természetes verseny hiányában a szakpolitikai intézkedések folyamatosan keresik az utat, és ez az útkeresés nem ritkán oda vezet, hogy a közszolgáltatásként értelmezett vízszolgáltatások piacnyitására nem kerül sor,⁴⁰⁴ vagy a korábban a magánszféra által végzett szolgáltatások visszakerülnek a hatóságokhoz, önkormányzatokhoz.⁴⁰⁵ Egy ilyen,

⁴⁰⁰ *Europe needs to use water more efficiently*. European Environment Agency press release, 29 November 2012. Elérhető: <http://www.eea.europa.eu/pressroom/newsreleases/europe-needs-to-use-water> (2013. február 14.)

⁴⁰¹ *Europe needs to use water more efficiently*. European Environment Agency press release, 29 November 2012. Elérhető: <http://www.eea.europa.eu/pressroom/newsreleases/europe-needs-to-use-water> (2013. február 14.)

⁴⁰² Ennek következménye az, hogy a mezőgazdasági és az ipari vízhasználatból származó szennyvíztisztítási költségeit az egyéni felhasználóknak kell fizetniük. Mindezt annak ellenére, hogy a Bizottság már 2007-ben elkészítette „*A vízügyi keretirányelv végrehajtásához kapcsolódó költség és haszon, különös tekintettel a mezőgazdaságra*” című tanulmányát. A tanulmány, egyebek mellett, megvizsgálta, hogy a mezőgazdaságnak milyen pluszköltségekkel kell számolnia a költségalapú árképzés bevezetése esetén. In: *Europe needs to use water more efficiently*. European Environment Agency press release, 29 November 2012. Elérhető: <http://www.eea.europa.eu/pressroom/newsreleases/europe-needs-to-use-water> (2013. február 14.) Lásd még: Commission Guidance document „*N° 1 - Economics and the Environment - The Implementation Challenge of the Water Framework Directive*”, Elérhető itt: http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/facts_figures/guidance_docs_en.htm (Ellenőrizve: 2013. február 26.)

⁴⁰³ Lásd, például egy, a francia vízpiacot kritizáló cikket: *French Water Companies Making Abusive Profits*. Elérhető: http://www.french-property.com/news/french_life/water_companies_france/ (Ellenőrizve: 2013. február 18.)

⁴⁰⁴ Lásd a Bolkenstein-irányelv tárgyalásának folyamatát, valamint a tagállamok és az Európai Parlament vízpiaci liberalizációval kapcsolatos ellenérzését.

⁴⁰⁵ Például Párizsban a Városi Tanács 2008 novemberében – a 2001-2003-as időszakban elkezdett tárgyalások eredményeként – úgy döntött, hogy nem hosszabbítja meg a szolgáltatási szerződést a két francia szolgáltató mamuttal, Veolia és Suez vállalatokkal, akik 1985 óta felelősek a francia főváros vízszolgáltatási feladatainak ellátásáért. A városvezetők 2010 óta egy új vállalaton keresztül, a város tulajdonában lévő Eau de Paris útján végzik a szolgáltatással kapcsolatos feladatokat. A szolgáltatásnyújtás olyan feladatokat is a város irányítása alá rendelt, amelyeket 1860 óta magánszféra látott el, mint például a számlázás és a fogyasztókkal való kapcsolattartás. A visszavétel, úgy tűnik, sikert eredményezett: a vízdíjak kilenc százalékkal csökkentek, hatékonyabb a szolgáltatás, valamint előrelépést értek el a kutatásfejlesztés és a fogyasztói tájékozottság terén is. Lásd: Pigeon, M. (ed.), *Remunicipalisation: Putting water back into public hands*. Transnational Institute, Amsterdam, 2012, pp. 24-40.

„közhatóságosodási” döntést erősített meg Franciaországban a párizsi közigazgatási bíróság ítélete 2009-ben. A döntés hangsúlyozta, hogy a helyi hatóságoknak joguk van arra, hogy pályáztatási eljárás nélkül saját maguk lássák el a közszolgáltatási feladataikat.⁴⁰⁶ 2012-ben egy hasonló ügyben, a helyi önkormányzatoknak a közszolgáltatások ellátásához köthető, szerződéssel és pályáztatással kapcsolatos mérlegelési jogkörét erősítette meg az Európai Bíróság egy olaszországi előzetes döntéshozatali kérelemre válaszolva.⁴⁰⁷

A vízszolgáltatások piaca Európában heterogén képet mutat.⁴⁰⁸ A legtöbb európai országban a vízszolgáltatás biztosítása, a víz tisztítása és a tárolása – elsősorban történeti indokok miatt – helyi szinten szervezett, a szolgáltatási hálózat tulajdonosai szintén a települési szinten kialakított demokratikus államszervezeti egységek. A vízszolgáltatások természetes monopóliumi jegyeket hordozó jellege miatt az EU tagállamaira általánosan jellemző decentralizáció következtében helyi szinten, nagyszámú szolgáltató nyújt vízzel kapcsolatos szolgáltatást, így a piac⁴⁰⁹ nagyon szegmentált.⁴¹⁰ A vízszolgáltatást nyújtó vállalatok oldalán megjelennek a szolgáltatás nyújtásához kapcsolódó nehézségek: szolgáltatók nyereségének jelentős része hagyományosan a víz értékesítéséből származik, a profit diverzifikálásához vezető innovatív megoldások hiányoznak. A vízszolgáltatást ellátó vállalatok költségeinek nagy része állandó, míg bevételük jelentős része változó.⁴¹¹ A kiskereskedelmi árak között országos szinten nagy a különbség, akár még a működési szempontból vagy a jogilag egymáshoz köthető társaságok esetében is.⁴¹² Ez az indokolatlan, területek közötti árkülönbség szintén a vízszolgáltatások piacára vonatkozó termelési hatékonyatlanságot tükrözi.⁴¹³

⁴⁰⁶ Tribunal Administratif de Paris, n°0901127/6-1, 2009. Lásd még a következő kommentárt: Laimé, M., *Une collectivité peut choisir la gestion publique de l'eau sans mis en concurrence préalable obligatoire avec la gestion privée*. Elérhető: <http://www.eauxglacees.com/Une-collectivite-peut-choisir-la> (Ellenőrizve: 2013. február 17.)

⁴⁰⁷ A C-182/11. sz., Econord SpA kontra Comune di Cagno és Comune di Varese, valamint a C-183/11. sz., Comune di Solbiate és Comune di Varese egyesített ügyekben 2012. november 29-én hozott ítélet (az EBHT-ban még nem tették közzé). Az ügyeket a következő részben elemzem.

⁴⁰⁸ A vízpiacon tapasztalható szegmentáltság jellemző Ausztrália vízszolgáltatási piacára is, amely 32 nagyobb városi, 52 kisebb városi és 194 kisméretű városi szolgáltatóból áll (2008-2009-es adatok). In: Worthington, A.C., *Productivity, Efficiency and technological progress in Australia's Urban Water utilities*. Waterlines Report Series No 62, October 2011.

⁴⁰⁹ A piac alatt mind az európai, mind a tagállami, mind a regionális szinten szerveződött piacot érthetjük.

⁴¹⁰ Lásd még: Foellemi and Meister (2012), pp. 299-300.

⁴¹¹ Az egyik kommentár szerint, „[a] vízszolgáltatási piac költségeinek 80 százaléka állandó, míg bevételeinek 80 százaléka változó. A növekedő költségek és a csökkenő bevételek közötti olló hosszútávon a vízszolgáltatások ellátásának pénzügyi egyensúlyát destabilizálja, függetlenül attól, hogy az ellátást a magán- vagy a közszféra biztosítja.” In: Frerot, A., *The future of water services in Europe after 2015*. Fondation Robert Schuman, Policy Paper, June 2012, p. 4.

⁴¹² Zschille et al. (2009).

⁴¹³ Foellemi, R. and Meister, U. (2012), p. 300.

Mindezzel együtt, a vízkitermelés és a kapcsolódó fogyasztás mértéke Európában 2004-ig növekedett, ami a rendelkezésre álló vízmennyiség fokozatos csökkenéséhez vezetett.⁴¹⁴ Az idézett Eurostat adatok alapján azonban úgy tűnik, hogy ez a tendencia, a 2004-2009-es adatok szerint, stagnált. A stagnálás oka elsősorban az egy főre eső fogyasztás csökkenésében, a környezettudatosabb vízhasználatban keresendő. A 2009-et követő időszakra vonatkozó hivatalos adatok egyelőre nem állnak rendelkezésre, de a lakossági arányokat is figyelembe véve elmondható, hogy Európában változatlanul az északi országokban a legmagasabb az egy főre jutó kitermelhető vízmennyiség,⁴¹⁵ míg a déli országokban az egy főre jutó vízmennyiség alacsony, a vízhasználat pedig magas. A közszolgáltatók által kitermelt víz mennyisége is ezekben az országokban a legmagasabb.⁴¹⁶ Az adatokat elemezve azt látjuk, hogy annak ellenére, hogy egy tudatos vagy természetes folyamat következtében európai szinten csökken a vízkitermelés mértéke, a nagyobb vízigényű országok szakpolitikai nem reagálnak megfelelően. Úgy gondolom, hogy ez a magatartás közvetve a fenntartható vízgazdálkodás kialakításának akadálya, akár már rövid távon is.⁴¹⁷

Úgy gondolom, hogy fontos kiemelni a szolgáltatási és input termelési ágazatok szerepének a versenyképességre gyakorolt hatását is. A versenyképesség és a korábban központilag biztosított szolgáltatások reformjai – a magas állandó költségek és az ágazat előregedett hálózata miatt – kiemelt viszonyban vannak egymással az olyan országokban például, mint Magyarország, Románia, Szlovákia.⁴¹⁸ A hatékonyan működő alapvető szolgáltatásokat biztosító ágazatok, mint a víz, energia, szállítás, távközlés hatványozottan növelik a nemzeti

⁴¹⁴ *Freshwater resources per inhabitant.* (Eurostat - 2009) Elérhető: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:Freshwater_resources_per_inhabitant_-_long-term average %281%29 %281_000 m%C2%B3_per_inhabitant%29.png&filetimestamp=20121214153649](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:Freshwater_resources_per_inhabitant_-_long-term_average_%281%29_%281_000_m%C2%B3_per_inhabitant%29.png&filetimestamp=20121214153649)

(Ellenőrizve: 2013. február 28.)

⁴¹⁵ Ez megközelítőleg 20.000 m³/fő/év. *Water statistics – September 2012* (Eurostat). Elérhető: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Water_statistics (Ellenőrizve: 2013. február 28.)

⁴¹⁶ *Total freshwater abstraction by public water supply* (Eurostat - 2009) Elérhető: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:Total_freshwater_abstraction_by_public_water_supply_2009_%281%29_%28m%C2%B3_per_inhabitant%29.png&filetimestamp=20121203155052

(Ellenőrizve: 2013. február 28.) Hasonló adattal szolgál az OECD is. *Water consumption.* OECD Factbook 2011-2012. Elérhető: <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/3011041ec076.pdf?expires=1362046930&id=id&accname=guest&checksum=2DA8C3B7C52C22CC9378979A9D0010BD>

(Ellenőrizve: 2013. február 28.)

⁴¹⁷ Ezt ismeri fel az „Erőforrás-hatékony Európa – Az Európa 2020 stratégia keretébe illeszkedő kiemelt kezdeményezés” is, mely Európa hatékonyságát és stabilitását a rendelkezésre álló környezeti javak növekvő erőforrás-hatékonyságának kialakításával célozza meg. In: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának, „Erőforrás-hatékony Európa – Az Európa 2020 stratégia keretébe illeszkedő kiemelt kezdeményezés”.* 2011.1.26. COM(2011) 21 végleges. Illetve: *Towards efficient use of water resources in Europe.* Az Európai Környezetvédelmi Ügynökség (EEA) jelentése, No. 1/2012. pp. 9-11.

⁴¹⁸ Bővebben: Eschenbach, F. and Hoekman, B., *Services Policy Reform and Economic Growth in Transition Economies.* Review of World Economics, Vol. 142(4), 2006. pp. 746-764. Különösen, p. 759.

összterméket, a bevezetett külföldi tőke által pedig jelentősen javítják az ágazatok versenyképességi mutatóit. Általánosan részben ezért elfogadott, hogy a privatizáció és a liberalizáció kedvezően hat a korábban központosan felügyelt és irányított szolgáltatások üzemeltetésére.⁴¹⁹ Hasonlóképpen, az is nehezen vitatható, hogy a szolgáltatási szektorok, különösen a hálózattal rendelkezők, fejlesztése és fejlődése mind a szegénységi mutatók csökkentéséhez mind a regionális teljesítmény javításához szükséges.⁴²⁰

6.2. Szükség van-e versenyre a vízszolgáltatások piacán?

A vízszolgáltatások piacára jellemző strukturális kudarcokat bemutattam. Az ilyen kudarcoktól szenvedő piacokon nem elegendő a versenyjog gazdasági szabályozó tevékenysége, a fogyasztókra nézve káros hatások semlegesítése és megelőzése érdekében a versenyszabályozást meghaladó szabályozásra van szükség.⁴²¹ Tóth András, Tirole-t idézve így fogalmaz erről: „[...] a versenyjogot meghaladó szabályozásra van szükség, ha a monopólium jogi, méret- és választékgazdaságossági okokra, hálózati externáliákra vezethető vissza, vagyis, ha a piaci kudarcok strukturálisak.”⁴²² A vízszolgáltatási piacokon azonban általános szabályozói megközelítés követése miatt is szükség van: többen kiemelik, hogy sem a privatizációt, sem a liberalizációt követő árazási szakpolitikák nem vezettek mérhető pozitív változáshoz a fogyasztói jólétet alapvetően meghatározó árakban olyan mértékben, mint a szabályozás következtében kialakult piaci versenykényszer.⁴²³

Horváth M. Tamás már 1999-ben az önkormányzati fejlődés kiteljesedésének, új irány felvételének nevezte a közszolgáltatások más társadalmi szféra előtti megnyitását, külön kiemelve a magánszektor szerepét.⁴²⁴ A vízszolgáltatás közszolgáltatási jellege miatt ez megfontolandó javaslat volt.

A szolgáltatásoknak a piaci feltételek előtti megnyitásának (liberalizációjának) célja a versenyképes piac kialakítása, azaz olyan helyzet teremtése, ahol a szolgáltatók egymással

⁴¹⁹ Igaz, kisebb arányban, de ezzel ellentétes véleményeket is találhatunk a szakirodalomban. Ezek a vélemények általában amellel érvelnek, hogy a magánszektor bekerülése nem jár pozitív hatásokkal, igaz, az ágazat teljesítménye nem is romlik. A vízszolgáltatási ágazat javítására a PPP-eket javasolják. Lásd, például: Prasad, N., *Privatisation Results: Private Sector Participation in Water Services After 15 Years*. Development Policy Review, 24 (6), 2006. pp. 669-692.

⁴²⁰ Prasad (2006), p. 669.

⁴²¹ Lásd még: Tóth A., Tóth-Boytha (2010), p. 238.

⁴²² Ibid., p. 237.

⁴²³ Wright et al. (2005), Zhang et al. (2002).

⁴²⁴ Horváth M. Tamás, *New Symbiosis: Municipalities, Private Contractors and Non-governmental organisations for Provision of Local Public Services*. OSSF, Research Support Scheme, 1999. p. 60.

versenyezve egy belépési korlátoktól mentes (vagy könnyen áthidalható belépési korlátokkal bíró), azaz nyitott piacon küzdenek a fogyasztókért, a piaci koncentráció mértéke alacsony, az említett belépési mellett a kilépési korlátok nem jelentősek. A liberalizáció azonban nem vezethet piaci erőfölény kialakításához sem, hiszen az ilyen helyzetben lévő vállalkozás rövid úton újra kialakíthatná a piaci versenyt akadályozó folyamatokat, belépési korlátokat hozhatna létre.

A liberalizációs célok azonban ritkán valósulnak meg tökéletesen, s a vízszolgáltatások piacára ez különösen igaz. A szolgáltatók száma – elsősorban a közszolgáltatások piacain – behatárolt. A vízszolgáltatás, bár közszolgálati jellege kérdéses, egyéb jellemzők miatt – hálózati jelleg, természetes monopólium, a vízhez való jog emberi jog – is ebbe a kategóriába tartozik. A belépési korlátok állandók, a kilépési korlátok szintén magasak.⁴²⁵

Az alábbiakban áttekintem azokat a verseny élénkítése mellett és ellen szóló érveket, amelyeket a vízszolgáltatásokkal kapcsolatban fontosnak tartok. Fontosnak tartom azonban megjegyezni, hogy a vízszolgáltatások korábbi fejezetekben bemutatott meghatározásán túl, az ebben a fejezetben bemutatandó szabályozásdogmatikai érvek érzékeltetése érdekében vízszolgáltatás alatt minden olyan tevékenységet értek, amely a vízhasználathoz hozzájárul, a víz állapotára komoly hatással van, és akkor is gazdasági tevékenységnek minősül, ha nem profittermelés az elsődleges célja.⁴²⁶ A már bemutatott piaci kudarcok kiigazítása mellett szóló indokokon túl az alábbi érvek szólnak még a piaci verseny mesterséges kialakítása mellett.

6.2.1. A piacnyitás mellett szóló egyéb érvek

⁴²⁵ Belépési korlát, például egy működési engedély beszerzése, amely a vízszolgáltatások piacán összetett folyamat. Kilépési korlát lehet a nehezen elidegeníthető termelési eszközök, azaz más tevékenységre nem használható eszközök megléte is. Mindkettő azt eredményezi, hogy a piaci erővel nem rendelkező vállalatokat az erőfölényben lévő vállalatok profitminimalizálásra tudják kényszeríteni, ami közvetve negatív profitot eredményez, amely pedig nem kompenzálható veszteségesség esetén. Lásd, például: Caves, R.E. and Porter, M.E., *From entry barriers to mobility barriers: conjectural decisions contrived deterrence to new competition*. The Quarterly Journal of Economics Vol. 91, No. 2, 1977. pp. 241-262. A vízszolgáltatási piacok vonatkozásában, a belépési és kilépési korlátokat is bemutatja egy 1999-ben készült tanulmány: Solo, T.M., *Small-scale entrepreneurs in the urban water and sanitation market*. Environment and Urbanization, Vol. 11, No. 1, 1999, pp. 117-132.

⁴²⁶ Ehhez hasonló definíciót használ még Assimacopoulos is, in: Assimacopoulos, D., *Recovery of full cost and pricing of water in the Water Framework Directive*. Elérhető: <http://environ.chemeng.ntua.gr/wsm/Uploads/Publications/Recovery%20of%20full%20cost%20and%20pricing%20of%20water%20in%20the%20Water%20Framework%20Directive.pdf> (Ellenőrizve: 2013. február 19.)

A vízszolgáltatásoknak magas tőkeigénye és jelentős állandó költségei vannak.⁴²⁷ A központi kormányzat nem tudja hosszútávon finanszírozni a vízszolgáltatások tőkeigényét és a kiemelkedően magas fenntartási költségeit. A közpénzekből való finanszírozás olyan fogyasztók esetében, akik nem tudják kifizetni a vízzel kapcsolatos költségeiket, vagy abban az esetben, amikor a túlzott és indokolatlan vízfogyasztás vezetne túlzott költségekhez, hosszútávon szintén nem fenntartható. A magas tőkeigény finanszírozásával kapcsolatban említi még néhány szerző a generációkon átívelő finanszírozási problémát, melynek értelmében a vízszolgáltatási hálózat fenntartásához szükséges költségek előteremtését egy rosszul kialakított költségezési környezetben nem a termelők és fogyasztók, hanem azok leszármazottai viselik.⁴²⁸ „A nemzeti kormányok ma már nem képesek a vezetékekhez, szivattyúkhoz és egyéb hálózati elemekhez szükséges óriási beruházásokat finanszírozni az EU környezetvédelmi vagy a nemzeti egészségügyi előírások betartásának biztosítására.” – jelenik meg egy másik szerzőnél.⁴²⁹

További érv a verseny vízszolgáltatási (de ez általában igaz a gazdasági szolgáltatások piacaira) piacon való bevezetése mellett, hogy a fogyasztók tájékozottsága hatékonyabban működő piacokhoz, jobb minőségű szolgáltatásokhoz és végső soron alacsonyabb árakhoz vezet. A piaci alapokon működő szolgáltatási szektorban a szolgáltatók egyik célja, hogy tájékoztassák a fogyasztókat arról, hogy miért az ő terméküket vagy szolgáltatásukat vásárolják. A fogyasztók megszerzése nagyobb profitot eredményez, ami közvetve – mind a szolgáltatói, mind a fogyasztói oldalon – újabb innovációhoz és tökéletesebb szolgáltatások kialakításához vezethet. Ez fordítva is igaz: ha a fogyasztói nyomás hiányában a fejlesztés nem érdeke a vállalatnak, nem fog megújítani, és a szolgáltatások minősége sem fog javulni. A versenyképesség másik eleme pedig, hogy az ár, mint a piacon a fogyasztók megnyerésének egyik meghatározó eleme, alacsonyabb lesz. A fogyasztóbarát működés és a hosszabb távon tapasztalható árcsökkenés nem csak elvárt eredmény egy versenyző vízszolgáltatási piacon,

⁴²⁷ Lásd bővebben: Rees, J.A. (1998), *Regulation and private participation in the water and sanitation sector*. Natural Resources Forum, 22. pp. 95–105.

⁴²⁸ A generációs probléma akár liberalizációt követően is megjelenhet, ahogyan történt az Londonban is. Itt a nem ritkán 100-150 éves rendszereket kellene teljesen kicserélni. A cserére azonban a tőkehiány miatt jelenleg nincs lehetőség. Így a „kortárs” tőkehiányt a hálózati elemek javíthatása által egy jövőbeni alkalomra tolják ki a vállalkozások, amelyek egyben azt remélik, hogy egy kedvezőbb finanszírozási környezetben kevesebb ráfordítással tudják kicserélni a teljes hálózatot. In: Franceys, R. and Gerlach, E., *Regulating water and sanitation for the poor. Economic Regulation for Public and Private Partnerships*. Earthscan, 2008.

⁴²⁹ Jones, S. (2002): *De waterindustrie in Engeland en Wales*. In: ESB Dossier, Liberalisering van netwerksectoren, D11-d16., idézi: Van Dijk, M.P.: *Liberalisation of Drinking Water in Europe and Developing Countries*, November 25, UNESCO-IHE, 2003. p. 14.

hanem egyben a vízforrások és a kapcsolódó használat fenntarthatóságának alapkövetelménye is.

6.2.2. A piacnyitás ellen szóló érvek

Számos olyan érvet is ismerünk azonban, amelyek a vízszolgáltatások piacán a verseny élénkítése ellen szólnak. Ezeket két dolog miatt fontos elemezni: egyrészt, mert a dolgozatommal azt a gondolatmenetet követem, hogy a hálózatos szolgáltatások piacain a gazdaságilag hatékony működést leginkább a liberalizált és versenyző piacon lehet elérni. Másrészt a vízszolgáltatások vonatkozásában ezzel ellenkező vélemények is kialakultak, valamint az éppen aktuális re-municipalizáló, az állami kézben való koncentrációt ösztönző rendelkezések és jogszabályok ezt támasztják alá.⁴³⁰ A lehetséges aggályok a következők.⁴³¹

A víz közjó.⁴³² A víz speciális helyzetét támasztja alá a Vízkeretirányelv megfogalmazása is, mely szerint a víz egyszerre tartozik a gazdasági és a szociális javak kategóriájába.⁴³³ A dublini alapelvek fényében – és véleményem szerint is – a víznek azonban gazdasági értéke is van, mely egy meghatározott számú fogyasztói telítettség eléréséig minden újabb fogyasztót azonos mértékben illet meg.⁴³⁴ Közgazdasági értelemben ez azt jelenti, hogy az egy fogyasztó által igénybe vett mennyiség nem csökkenti a többi fogyasztó által igénybe vehető mennyiséget.⁴³⁵ Egyedül a víz korlátozottan rendelkezésre állása a fogyasztói oldal telítettségének a korlátja.

Az egyik legtöbbet hangoztatott érv a liberalizáció és a privatizáció ellen az, hogy a víznek kulturális, vallási értéke kiemelkedő, az élet fenntartásához való hozzájárulása nélkülözhetetlen, illetve a társadalmi rétegeket összekötő szimbolikus jellege jelentős. A víz rendelkezésre állása az egyéni és társadalmi jólétben is érezhető: a víz a szociális biztonság

⁴³⁰ Lásd elsőroban a francia (Grenoble, Paris) és a német példákat; valamint David Hall és a PSIRU munkásságát (Hall et al. 2006, 2012a, 2012b). Visszafogottabb kérdéseket fogalmaz meg a vízszolgáltatások liberalizációjával kapcsolatban Peeroo és Ménard (2010, 2011).

⁴³¹ Lásd bővebben, például: Hyman and Hyman (2011), pp. 42 et seq.; Van Dijk (2003).

⁴³² Az angol szaknyelv a „public good” kifejezést használja.

⁴³³ Vízkeretirányelv, (1) preambulumbekzdés: „A víz nem szokásos kereskedelmi termék, hanem örökség, amit annak megfelelően óvni, védeni és kezelni kell.” Valamint az irányelv 9. cikke, amely a víz gazdaságilag kifejezhető értéke és a költségmegtérülési elv alapján kialakított árazásról szól.

⁴³⁴ Dublini Alapelvek, 4. sz. alapelv. Lásd: *The Dublin Statement on Water and Sustainable Development*, 1992. Elérhető: <http://www.wmo.int/pages/prog/hwarp/documents/english/icwedece.html> (Ellenőrizve: 2013. február 20.)

⁴³⁵ $n+1$ fogyasztó esetén a teljes fogyasztói profit megegyezik n fogyasztó profitjával.

egyik alapfeltétele. A víz gazdasági és szociális tulajdonságai együttesen azt indokolják, hogy a közszolgáltatást központilag irányítsa az állam.⁴³⁶

A vízszolgáltatási feladatokat ellátó szolgáltatók nagymértékű beruházást hajtottak végre, vagy terjedelmes, másra nem használható hálózattal rendelkeznek. A már végrehajtott beruházásnak az úgynevezett elsüllyedt költségei⁴³⁷ azonban nem mindig az éppen tulajdonos vállalathoz köthetők, sőt a legtöbb esetben az ilyen költségek finanszírozása közpénzből történt. Másképpen, az (ivó)víz szolgáltatása a köz érdekében végzett szolgáltatás. Éppen ezért nem feltétlenül elfogadható indok, hogy az elsüllyedt költségeket be kell építeni a víz költségeibe. Mindenesetre, új hálózat kiépítésével, a hálózat fizikai jellegéből adódóan, számos pluszköltséggel és addicionális problémával kell számolni. Ilyen a csövek fizikai lefektetésével járó feltúrt utak által okozott közlekedési kellemetlenség, a munkával együtt járó zajártalom, az utakhoz való hozzáférés megadásának a nehézsége (rights of way), a víztározók elkerülhetetlen kiépítésének fizikai és esztétikai problémái, valamint a víznyeréshez kapcsolódó jogosultságok vitatott helyzete. A magas belépési költségek következményeként megjelennek a méretgazdaságosságra vonatkozó alapkövetelmények is: amennyiben túl kicsi a piac, a szolgáltató nem tud hatékonyan működni. Ez megfordítva is igaz, amennyiben a piac túl kicsi, nem ösztönzi semmi arra az új belépő szolgáltatót, hogy arra a piacra lépjen be.

A tervezés közben elkövethető belső hibák szintén nehezítik a vízszolgáltatások liberalizációjának az indokolását. A tervezés és a kiépítés közötti költség- és tervezett időbeli különbség a rosszul felmért igények esetében ahhoz vezethet, hogy egy piaci belépés esetén a kiépült hálózatnak kevesebb fogyasztóval kell beérnie, mint amennyi fogyasztóra tervezve volt. Az üzemgazdaságosság alapvető, már a tervezési szakaszban felismerhető, azonban nehezen kiszámítható követelményeit kérdőjelezi meg egy vízszolgáltatási beruházás. Egy megfelelően felvázolt üzleti tervvel ez nagyrészt elkerülhető, azonban mint a legtöbb

⁴³⁶ Ez az indokolás nem feltétlenül helytálló komolyabb utópisztikus gondolatokat mellőzve is, amennyiben arra gondolunk, hogy a víz, bár mindenkinek a rendelkezésére áll, fogyó volta miatt a kormányzat előbb-utóbb kénytelen lesz korlátozásokat bevezetni annak érdekében, hogy a rendelkezésre állás megmaradjon. A vízhasználati jogok korlátozása – bár kezdeti –, de ilyen lépésként fogható fel.

⁴³⁷ Az angol szaknyelv ezt még a „fear of stranded costs” kifejezéssel is illeti. Lásd, például: Van Dijk (2003), p. 14.

hálózatos iparág esetében, az új belépőnek hosszú távú garanciákra van szüksége ahhoz, hogy a tőkeigényes piacon beruházzon.⁴³⁸

A piaci liberalizációt követő, szolgáltatásnyújtáshoz kapcsolódó költségek és ezzel a szolgáltatás árának emelkedése is gyakran használt ellenérv a liberalizáció ellen. Egyes ellenvélemények szerint azonban a verseny mesterséges bevezetése nem lenne érezhető a vízszolgáltatáshoz kapcsolható költségekben, mivel azok nagyrészt a kötelező egészségügyi és környezetvédelmi feladatokból és az azokhoz kapcsolható díjakból állnak.⁴³⁹ Ezeket pedig nem lehet mesterségesen egy esetleges újabb szolgáltató által kifejtett versenykényszerrel manipulálni, az állandó költségek (leginkább az adminisztrációhoz kapcsolható költségek) akár egy liberalizált piacon, akár egy államilag irányított szolgáltatás esetében jelentősek. Azt gondolom, hogy ez az érv annyiban helytálló, hogy a szolgáltatás költségei emelkednek egy liberalizációt követően, s az emelkedés az árakban közvetlenül érezhető. Az emelkedés egy része azonban magyarázható a mindenkori inflációval, a változó adókkal, amelyekhez a szolgáltatások megújításának és javításának költségei adódnak. Ezekkel a költségtöbbletekkel abban az esetben is számolni kellene, ha a szolgáltatást köztulajdonban álló vállalat nyújtaná. Azzal a különbséggel, hogy a közvetlen szolgáltatásnyújtás, illetve üzemeltetés esetében a költségek egy jelentős részét a központi költségvetésből közvetlenül lehetne finanszírozni. Ezt pedig szintén a fogyasztók – a befizetett adók és járulékok újraelosztása útján – fizetnék meg, még hozzá úgy, hogy a termék minőségének a javulását versenypiaci tényezők továbbra sem indokolnák.

6.2.3. A piacnyitás feltételei

A szolgáltatások magánszféra előtti teljes megnyitásának csak akkor van értelme, ha az új belépők igénybe vehetik a már létező hálózatokat, azaz az inkumbens szolgáltatók rendszereit.⁴⁴⁰ A szolgáltatás speciális jellege miatt azonban vízszolgáltatási hálózat nem,

⁴³⁸ Ehhez hasonlítható a megújuló energiatermeléssel kapcsolatos kötelező átvételi árgarancia. Az elmúlt évek magyarországi kötelező átvételi árait a Magyar Energetikai Hivatalnál az alábbi oldalon lehet elérni: <http://www.eh.gov.hu/hatosagi-arak-2/villamos-energia/kotelezo-atvetel.html> (Ellenőrizve: 2013. március 12.)

⁴³⁹ Hyman and Hyman (2011); Illetve, Frerot (2012), pp. 2-4.

⁴⁴⁰ Inkumbens a szolgáltató, ami/aki korábban vagy kizárólagos állami jogosultság miatt egyedül szolgáltatott, vagy a történeti körülmények miatt kizárólagos állami tulajdonban volt, de a privatizáció következtében magánkézbe került úgy, hogy megőrizte szolgáltatási területének nagy részét, esetleg bővítette azt. Tipikus példa rá a távközlési szolgáltatók helyzete (Magyar Posta - Matáv – Magyar Telekom). De egyszerűen inkumbens szolgáltatónak lehet nevezni a liberalizációt közvetlenül megelőző időszakban a piacon aktív vállalkozást. Más tudományterületen is szívesen használt fogalom, melynek lényege, hogy inkumbens az, aki egy intézményesített változási folyamatot megelőzően, a folyamat célját tekintve „pozícióban van”. Lásd, például: Kozma Viktória – Kumin Ferenc: Inkumbensek a magyar polgármesterek választási küzdelmeiben. Elérhető:

vagy csak nehezen osztható meg. Véleményem szerint ez az állítás nem helytálló. Egy hálózati megosztásnak mindig vannak költségei és veszélyei, bármilyen szolgáltatásról van szó. A vízszolgáltató hálózatok megosztásának esetében, mivel komolyabb egészségügyi szabványoknak kell megfelelni, nagyobb figyelemmel és biztonságosabb felügyeleti rendszerrel el lehetne érni, hogy a szennyezésből és keveredésből származó veszély minimális legyen.

A vízszolgáltatásokat nézve a hálózatnak a fogyasztótól független megosztása ellenben azt jelenti, hogy a mezőgazdasági vagy ipari nagyfogyasztó is ugyanabból a hálózati végpontból nyerhetné az eltérő minőségű vizet, mint a lakossági fogyasztó. Ez azonban komolyabb költségekkel járó óvintézkedések nélkül ésszerűen nem várható el. Egy esetleges szennyezés esetében szinte lehetetlen lenne felelősségre vonni a szennyezőt, mivel a hálózatban a víz fizikai keveredésének következtében a szennyezés eredete nem ellenőrizhető. A víz nem távközlési adat, vagy energiaforrás, amelyeket könnyen lehet vegyíteni anélkül, hogy észrevehető minőségi változás következne be magában a szolgáltatásban.

A vízszolgáltatás, tekintettel a termelési folyamatra, összetett költségelemekből álló szolgáltatás. A folyamathoz kapcsolható költségek között meghatározó az áru, illetve a szolgáltatás szállítási költsége. Részben ez az oka annak, hogy a vízszolgáltatásokkal kapcsolatban helyi monopóliumokról beszélünk, ugyanis a szállítás költségei és a rendelkezésre álló hálózat, valamint annak a korlátozott megosztottsága miatt nehezen valósítható meg, hogy egy bizonyos területen nyert vizet a szolgáltató vállalkozás hálózati használat nélkül más területen értékesítsen.⁴⁴¹

A vízszolgáltatások piacán a piaci kudarcokra reagáló versenyfelügyeleti eljárások indításának korlátozott a lehetősége.⁴⁴² A vállalkozások működését összehasonlító versenyfelügyeleti eljárásokhoz képest a vízszolgáltatások piacán nincs lehetőség arra, hogy a szabályozó, hatékony piaci verseny hiányában, egy hatékonyan működő vállalkozáshoz viszonyítsa az erőfölényben lévő szolgáltató működését. A gazdasági társaságoknak – közszolgáltatás jellegű szolgáltatásról lévén szó -, nem kötelező hatékony üzletviteli menedzsmentet bemutatni, valamint nincs szükség arra sem, hogy a termeléssel és a

<http://www.valasztaskutatas.hu/kiadvanyok/uj-keplet/kozma-viktoria-2013-kumin-ferenc-inkumbensek-a-magyar-polgarmesterek-valasztasi-kuzdelmeiben> (Ellenőrizve: 2013. február 21.), pp. 123-124.

⁴⁴¹ A vizet nem csak fogyasztásra, hanem tisztálkodásra, főzéshez, takarításhoz, öntözéshez, stb. is használjuk. Ezek legtöbbször – legalábbis az iparosodott országokban – megkövetelik a hálózati hozzáférést.

⁴⁴² Ezt támasztja alá az is, hogy az Európai Bizottság eddig egy esetben kezdett el foglalkozni a vízszolgáltatások piacával, amely a többi hálózatos iparágat tekintve szinte alig érzékelhető tevékenység. Lásd: „Antitrust: Commission opens proceedings against companies in the French water sector”. IP/12/26

szolgáltatással kapcsolatos költségek ténylegesen ellenőrizhetők legyenek. Egyszerűbben, a helyi monopóliumok, valamint a versenytárs hiánya mindegyik vállalkozás számára biztosítja a monopolprofit fenntarthatóságát és a versenytárs belépésétől való hatékony piaci működésből fakadó aggodalmak alóli mentességet.⁴⁴³

A fenti felsorolást ki lehet még egészíteni néhány, általános vállalat-gazdaságtani megfontolással és a vonatkozó európai privatizációs tapasztalatokkal.

A közszolgáltatásokkal kapcsolatos privatizációs lépések⁴⁴⁴ – amelyek legtöbbször együtt jártak a piaci verseny bevezetésével és/vagy az üzleti hatékonyságra jellemző célok megjelenésével – nem feltétel nélkül sikeresek. Különösen igaz ez, amennyiben a liberalizáció az addig a közszféra által nyújtott szolgáltatást minimális változásokkal magánkézbe adja úgy, hogy lényeges hatékonysági elemek nem jelennek meg a megváltoztatott szolgáltatásnyújtásban.⁴⁴⁵ Ismét nehezen végrehajtható egy sikeres, korábban közszolgáltatásként a központi szervek által nyújtott szolgáltatás, amennyiben azt nem támogatja egy kritikus társadalmi tömeg. A társadalmi szerepvállalás kiemelten megjelenik egyes tanulmányokban.⁴⁴⁶ Utóbbi modell szerint a közszolgáltatásokat igénybe vevők (agent) szakpolitika-alakító szerepben is megjelennek, és a részvételük következményeként elfogadott irányítói döntések (principal) nagyobb hatékonysággal tudnak a döntés meghozatalát követően működni.⁴⁴⁷ A közszolgáltatások európai privatizációjával⁴⁴⁸ kapcsolatban, két

⁴⁴³ A szabályozónak ilyenkor sem lehetetlen a feladatot megoldani, mivel azonban globálisan jellemző a verseny hiánya a vízszolgáltatás helyi, illetve regionális piacaira – ellentétben az egyéb hálózatos ipari példákkal – a nemzetközi összehasonlításra is nehezen tud hagyatkozni.

⁴⁴⁴ A közszolgáltatások privatizációjával kapcsolatban, lásd: Kieron, W., *Public services and market mechanisms: Competition, contracting, and the new public management*. St. Martin's Press, New York, 1995.; Miranda, R. and Lerner, A., *Bureaucracy, Organizational Redundancy, and the Privatization of Public Services*. Public Administration Review, Vol 55, No. 2, 1995. pp. 193-200.; Clifton, J. and Díaz-Fuentes, D., *Evaluating EU policies on public services: a citizens' perspective*. Annals of Public and Cooperative Economics, Vol 81, Issue 2, 2010. pp. 281-311.

⁴⁴⁵ Bővebben ír erről, mennyiségi adatokat elemző tanulmányában Miranda és Lerner (1995). Különösen, pp. 193-194.

⁴⁴⁶ Lásd még: Clifton, J. and Díaz-Fuentes, D. (2010), illetve Holmes, B., *Citizens' engagement in policymaking and the design of public services*. Research Paper no. 1 2011–12, Parliamentary Library, Australia. Elérhető: http://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/library/prspub/942018/upload_binary/942018.pdf;fileType=application/pdf#search=%222010s%22 (Ellenőrizve: 2013. február 27.)

⁴⁴⁷ Ennek az elméletnek a fontossága hatványozottan előkerül a részvételi demokrácia fejlődésének a vizsgálatában, valamint a környezeti elemeket központi döntésalakító elemként tekintő környezeti demokrácia fejlődésével kapcsolatban is. Bővebben a környezeti demokráciáról, valamint a részvételi demokrácia fejlődéséről: Habermas, J., *The Theory of Communicative Action*, Beacon Press, Boston, 1984; Dryzek, J., *Deliberative Democracy and Beyond: liberals, critics, contestations*, OUP, New York, 2000; és különösen a magyar irodalomban kiemelkedő jelentőséggel bíró Antal Attila tanulmányát. In: Antal Attila, *A környezeti demokrácia elmélete és gyakorlata*. Politikatudományi Szemle XVIII/4. pp. 82–101.

⁴⁴⁸ Kapcsolódó kutatás: Summary report of the project „Privatisation of Public Services and the Impact on Quality, Employment and Productivity” (PIQUE). Project ‘Privatisation of Public Services and the Impact on Quality, Employment and Productivity’ (Contract No. CIT5-2006-028478). Elérhető:

példát kiemelve:⁴⁴⁹ a holland közszolgáltatások privatizációjával kapcsolatos próbálkozások a kilencvenes évek elején közel sem hozták a tőlük várt eredményeket, valamint az angol vasúti szállítás privatizációjára szintén a visszafogott siker volt jellemző.⁴⁵⁰ A Höferl (2005) által jegyzett tanulmány szerint, „[s]zámos szolgáltatási ágazatban több százezer munkahely szűnt meg, és a munkakörülmények is romlottak. A piac nem mindig a fogyasztói jólét érdekében működött, a szolgáltatások minősége és ára nem minden esetben érte el azt a szintet, amit a politikusok vagy az új tulajdonosok, új vezetők ígértek. Új mamut-magánvállalatokat hoztak létre, és a piacokat ezek között a vállalatok között osztották szét. Egyre több olyan esetre derült fény, amikor a fogyasztói érdekeket semmibe vették és a szolgáltatás biztonsága is másodrendű volt.”⁴⁵¹

A kritikusok szerint (Höferl, Verhoest) a közszolgáltatások liberalizációja jórészt negatív hatással van a foglalkoztatási mutatókra és a munkakörülményekre, míg vegyes hatással vannak a szolgáltatások minőségére és a termelési hatékonyságra. Hasonlóképpen, a piacnyitásokból származó pozitív hatások elsősorban a felülről irányított szabályozási mechanizmusoknak – és nem a piaci verseny hatékonyságának – a következményei.⁴⁵² Véleményem szerint ezek a meglátások, bár kétségtelenül helytállóak, kontraproduktívak, különösen a fogyasztói megbízó-ügynök (principal-agent) modell fényében.⁴⁵³ Amennyiben ugyanis a közszolgáltatások hatékonyabbá tételének célja a piaci hatékonyság javítása, a környezeti javak fenntarthatósági politikát is szem előtt tartó használata és a szolgáltatás használatnak megfelelő árazása, akkor nem lehet figyelmen kívül hagyni azt az átmeneti időszakot sem. Ez az átmeneti időszak az ágazati szabályozás ideje. Ebben az időszakban a fogyasztók véleménye torzító lehet, a piac szerkezete átmeneti jelleget mutat, és a

http://www.pique.at/reports/pubs/PIQUE_SummaryReport_Download_May2009.pdf (Ellenőrizve: 2013. február 27.); illetve Christoph, H. and Verhoest, K., *Varieties and Variations of Public Service Liberalisation and Privatisation*. PIQUE Policy Paper 1. Elérhető: www.pique.at/reports/pubs/PIQUE_PP1_15_10_2008.pdf (Ellenőrizve: 2013. február 27.)

⁴⁴⁹ A témáról hosszabban írnak, többek között: Keune, M. et al., *Privatisation and liberalisation of public services in Europe*. ETUI, Brussels. ISBN 978-2-87452-135-5, 2008.; valamint a 25 szakági tanulmányt elemző kutatás: Höferl, A., *Privatisation and Liberalisation of Public Services in the EU-25*. Österreichische Gesellschaft für Politikberatung und Politikentwicklung - OGPP, 2005. (Elérhető itt: <http://www.politikberatung.or.at/wwwa/documents/Summary.pdf>) (Ellenőrizve: 2013. február 20.)

⁴⁵⁰ Erről bővebben: Van Dijk (2003), p. 12.

⁴⁵¹ Höferl (2005), p. 4.

⁴⁵² In: PIQUE – tanulmány, pp. 98 et seq.

⁴⁵³ A principal-agent modell központi kérdése, hogy hogyan lehetne az üzleti kapcsolatban motiválni az egyik felelt ügy, hogy elsősorban a másik fél érdekeit szem előtt tartva működjön. Lásd, például: Esienhardt, K.M., *Agency Theory: An Assessment and Review*. The Academy of Management Review, Vol. 14, No. 1, 1989. pp. 57-74.

hosszútávon érezhető változások (környezeti elemek használatának javulása) mérésére sincs még lehetőség.⁴⁵⁴

A vízhez való joghoz kapcsolódó szociális célok érvényesítése az egyik leginkább használt érvelés a verseny bevezetése ellen, mondván, hogy a verseny mesterséges kialakítása akár szabályozási, akár szigorúbb versenypolitikai ellenőrző tevékenység által, ellehetetlenítené az alacsonyabb jövedelemmel rendelkező fogyasztók keresztfinanszírozását. Ez az érv azonban gyengének bizonyul, ha arra gondolunk, hogy egy magánvállalat szintén kialakíthat olyan árstruktúrát, amely a közszolgáltatásnak ezt a fajta „köz” jellegét megtartja.⁴⁵⁵

A mindenkori politikai hatalom a politikai sikerorientáltságot szem előtt tartva soha nem lehet elkötelezett a vízszolgáltatások teljes piaci liberalizációja mellett.⁴⁵⁶ Ennek elsősorban az az oka, hogy az esetleges sikertelenség nagyobb politikai tőkevesztést eredményezne, mint az, ha a közszolgáltatások, még ha deficitesen is, de köztulajdonban maradnak. Megjegyzem, hogy ez az érvelés erősen hagyatkozik a választók információhiányára, valamint a jövő nemzedékek érdekeit hanyagoló állampolgári hozzáállásra. Egy állandóan hatékonytalanul működő, közszolgáltatási feladatokért felelős állami vállalat finanszírozása kizárólag közpénzből, azaz a költségvetésből történhet. Ez elsősorban a szolgáltatás igénybevevői által közvetetten megfizetett szolgáltatást jelent, anélkül, hogy a szolgáltatás minőségére a fogyasztói magatartás bármilyen hatást fejthetne ki.

Egyes szerzők megemlítik még az ágazatra jellemző, tetemes közvagyonnak a negatív hatását.⁴⁵⁷ Eszerint, mivel a piac erősen tőkeigényes, és a köztulajdon vagy a köztulajdont üzemeltető állami vállalatok kedvezőbb kamatlábakkal tudnak finanszírozást igénybe venni, szinte elképzelhetetlen, hogy a közszféra teljesen kivonuljon a vízszolgáltatások piacáról. A köztulajdonban lévő vállalatoknak sokkal inkább a politikai irányokat kell követni, mintsem a vállalat részvényeseinek a profitorientált követeléseit. Így egy állami vállalat megengedheti

⁴⁵⁴ Ezekre kínál megoldást a kutatásom konklúziójaként lefektetett, vízszolgáltatási árazási javaslat is.

⁴⁵⁵ Erre megoldás például egy használó-adófizető általi köz- és magánjellegű egyaránt hordozó szolgáltatás finanszírozása. E szerint a vízszolgáltatások használatáért nem csak azok fizetnek, akik használják, hanem egy bizonyos adón keresztül azok is, akiknek potenciálisan lehetőségük van a használatra, de adott számlázási időszakban éppen nem használták. Ez a javaslat azonban – bármennyire is szociálisan logikus és a társadalmi jólétet összességében javítja –, adózási alapvető szinten (adózás esetében valamilyen szolgáltatás ellentételezésére van szükség), valamint a szennyező fizet elvének alkalmazásával kapcsolatban is (a környezet használója fizessen a környezeti javak használatáért) komoly problémákat vet fel.

⁴⁵⁶ Lásd, a már idézett tanulmányokat: Habermas (1984), Dryzek (2000).

⁴⁵⁷ Hyman and Hyman (2011), pp. 4., 43., 46-47.

magának, hogy még a felmerülő általános költségeit sem fedezi, a kedvezőbb árak és a választók szavazati érdekében. Kritikaként fogalmazható meg, és egyben ellentmond ennek a véleménynek a korábban köztuladonban lévő távközlési vonalhálózat privatizációja és működtetése, amely kevés ország kivételével szinte teljesen a magántőke által dominált vállalatok vettek át, kiküszöbölve ezzel a regionális verseny, a szolgáltatások közötti verseny, valamint az innováció hiányát.

6.2.4. Rész-összefoglalás

A fentiekben összefoglaltam, hogy milyen érvek szolgálnak amellett, hogy a vízszolgáltatások piacán a verseny megjelenjen, és az állam szolgáltató szerepéből kilépve átvegye a verseny feletti kontroll felügyeletét. Bemutattam röviden azokat az érveket is, amelyek a szolgáltatás köztulajdonban tartása mellett szólnak. Amikor a szakpolitika úgy dönt, hogy a szolgáltatásokkal kapcsolatos versenyt mesterségesen létrehozza, az iparági szabályozás bevezetése mellett dönt. Röviden utaltam arra is, hogy az ágazati szabályozáshoz kell abban az esetben is fordulni, ha piaci kudarcról van szó, és a piaci kudarcot ex post eszközökkel nem lehet időszerűen és hatékonyan orvosolni. Itt kiemelem, hogy a szolgáltatás nyújtásának biztosítása, mint közfeladat, a vízszolgáltatások területén – a bemutatott érvek és a költségek miatt – gazdasági szempontból nem végrehajtható. Fontos azonban, hogy a privatizáció és a piaci liberalizáció nem feltétlenül indokoltan egymással párhuzamos folyamatok az elemzett piacon.

Egy megfontolt szabályozási lépést alapos piacvizsgálatnak kell megelőznie annak érdekében, hogy a szabályozó hatóság tisztán lássa a piac strukturális problémáit és azokra a legjobb megoldásokat a lehető legrövidebb időn belül megtalálja.⁴⁵⁸ A vízszolgáltatási piacot érintő, az energia- és a távközlési szektorokat érintő ágazati vizsgálatához hasonló piacvizsgálatra az EU intézmények szintjén még nem került sor.⁴⁵⁹

6.3. A hálózatos, vertikálisan integrált szolgáltatások szabályozásáról

⁴⁵⁸ Így történt ez az európai elektronikus kommunikációra vonatkozó szabályozás bevezetésekor, valamint az energiapiac problémáinak a feltárásával kapcsolatban is.

⁴⁵⁹ A Watertime kutatási projekt (ami 2005-ben ért véget) egy viszonylag széles kutatás volt 2003-2005-ben, amit a Bizottság finanszírozott, de ez inkább egyedi esetekre koncentrált és nem foglalkozott a strukturális piaci problémákkal. Lásd: www.watertime.net (Ellenőrizve: 2013. május 18.)

A vízszolgáltatások piaca vertikálisan integrált hálózatos jelleget mutató piac, a közszolgáltatások nyújtására jellemző belépési és szolgáltatásnyújtási tulajdonságokkal. Ilyen piacokon a szektorspecifikus szabályozás célja, hogy mesterségesen létrehozza a piaci feltételeket, versenypiaci árakat alakítson ki és hatékonyan működő piachoz vezető feltételrendszert hozzon létre, illetve piaci működésre ösztönözze a vállalatokat. Ez azt jelenti, hogy a szabályozó feladata a keresleti és kínálati oldal kialakítása, valamint az is, hogy megfelelő információkkal lássa el a fogyasztókat, és megfelelő alkupozíciót alakítson ki mind a kínálati oldal, mind a keresleti oldal számára. Minden olyan esetben, amikor a vertikálisan integrált piacon az inkumbens vállalkozás gazdasági tevékenységet folytat a piac kiskereskedelmi részén is, jó esélye van annak, hogy a kritikus hozzáférési pontnak minősülő csatlakozási helyekhez való kapcsolódást megpróbálja akadályozni vagy nehezíteni.⁴⁶⁰ Ezt legkönnyebben úgy éri el, ha irracionális árat vagy elfogadhatatlan kapcsolódási feltételeket határoz meg.

Az azonban szintén könnyen látható, hogy túl alacsony árhoz vezető ármodell alkalmazása esetén nemcsak a meglévő vállalkozások kerülnek indokolatlanul nehéz helyzetbe, hanem a piacon megjelennek olyan vállalkozások is, amelyek nem feltétlenül hatékonyak és termelékenyek –az úgynevezett free-rider competitors –, így az ármodell szabályozási kialakítása nem tudja az eredeti célt szolgálni. Nagy kiemeli, hogy a hozzáféréssel kapcsolatos ügyek vizsgálata alapvetően annak a bizonytalan egyensúlynak a vizsgálata, amely a rövid távú (here and now) versenyérdekek, valamint a hosszú távú versenykörülmények között áll fenn.⁴⁶¹ Ilyenkor a piaci hatékonyságot és a fogyasztók érdekeit kell mérlegelni, amely, amennyiben helytelen megközelítést alkalmaz a versenyhatóság, közvetve a free-rider versenytársak megjelenéséhez vezethet vagy a hálózatokba való befektetésektől tántoríthatja el a hálózat tulajdonosát.

6.3.1. A vertikálisan integrált szolgáltató jellemzői

A második fejezetben bemutattam a vízszolgáltatások piacát a strukturális és dinamikus jellemzőivel. A piac általános jellemzőinek bemutatásából szándékosan kimaradt néhány

⁴⁶⁰ Amennyiben erre szabályozott piacon kerül sor, akkor a megakadályozásról nem beszélhetünk, hiszen a hozzáférés biztosítása már ágazati szabályozásban előírt kötelezettség (szolgáltatói verseny). A kapcsolódásnak közvetlen ellehetetlenítésére így tehát nincs lehetőség. A hálózatokhoz kapcsolódó hozzáférés ágazati szabályozásban való megjelenésével kapcsolatban, lásd, például: *Az Európai Parlament és a Tanács 2002/19/EK irányelve (2002. március 7.) az elektronikus hírközlő hálózatokhoz és kapcsolódó eszközökhöz való hozzáféréstől, valamint azok összekapcsolásáról*. HL L 108., 2002.4.24. p. 7.

⁴⁶¹ Nagy (2007), pp. 665-666.

olyan tulajdonság bemutatása, amelyek itt, a piacok liberalizációját követő szabályozást bemutató részben jobban értelmezhetők. Ebben a fejezetben bemutatom a vízszolgáltatásokra jellemző hálózatosan integrált jelleg közgazdasági hátterét és szabályozástani megközelítését. Ez a szabályozástani megközelítés fog elvezetni a dolgozatban javasolt hozzáférési árazás bevezetéséhez, annak kialakításának fontosságához és a tartalmi elemek megértéséhez.

Vertikális integrációnak⁴⁶² a hálózatos szolgáltatások viszonylatában akkor van értelme, amikor annak célja a vállalkozáson belüli hatékonyság növelése.⁴⁶³ A hatékonyság növelésének az alapja a méretgazdaságosság, mely szerint egy nagyobb vállalkozás alacsonyabb átlagos költségen tudja ugyanazt a terméket megtermelni, mint egy kisebb vállalkozás. Ahol méretgazdaságosságról beszélünk, ott hatékonyabb termelési/előállítási tevékenység végzésére van lehetőség, mivel több termék előállítása arányosan kevesebb többletköltséggel jár, mint egy kisebb vállalat esetében.⁴⁶⁴ Azaz, a termelés, illetve a szolgáltatás növekedése alacsonyabb, szolgáltatásokhoz kapcsolódó átlagköltséget fog eredményezni.⁴⁶⁵ Az alacsonyabb többletköltség indoka az integrált vállalkozás önköltségeinek az elosztásában, a technikai szakértelem egy vállalkozáson belül tartásában és könnyen elérhetőségében, valamint a piaci erőfölényből származó alkupozíciónak a többi szereplőre való alkalmazásában kereshető.⁴⁶⁶

Hatékony vertikális integrációra azonban csak akkor van lehetőség, ha a szolgáltató által használt hálózati elemek terület-specifikusak, az elemeket használó termelési folyamat magas

⁴⁶² A vertikális integrációval szemben beszélhetünk még a piacokat jellemző horizontális integrációról. A horizontális integráció azt jelenti, hogy a szolgáltató több, hasonló szolgáltatási piacon jelenik meg. Példa lehet erre a legtöbb vízszolgáltató működése is. A korábban kizárólag energetikai szolgáltatással foglalkozó vállalkozások megjelentek az ivóvíz-szolgáltatás piacain is (lásd az RWE 1970-es évekbeli terjeszkedését). Bár a horizontális integráció a vízszolgáltatásokra is egyre inkább jellemző, a dolgozat szempontjából kevésbé fontos. Lásd még, például: Walsh, P.R. and Todeva, E., *Vertical and Horizontal Integration in the Utilities Sector: The Case of RWE*. University of Surrey Working paper, 2005, p. 4. Elérhető: <http://www.surrey.ac.uk/sbs/sar/centres/bcned/BCNED%20Files/0%20RWE%20WalshTodeva%20ECCH%20306%20482%201.pdf> (Ellenőrizve: 2013. március 14.)

⁴⁶³ A vállalatgazdaságtani hatékonyságot és a piaci hatékonyságot el kell választani. A vízszolgáltatások piacán pontosan ellentétes irányba mutató eredményekre fog vezetni egy vállalatgazdaságtani szempontból indokolt integráció és egy liberalizációs célkitűzés.

⁴⁶⁴ Másiként: A mennyiség növekedésével a termékek előállításának egységköltsége egy határig (a termelőkapacitás maximális kihasználtságáig) csökken.

⁴⁶⁵ Lásd: Panzar, J.C. and Willig, R.D., *Economies of Scale in Multi-Output Production*. Quarterly Journal of Economics, 1977, 91(3), pp. 481-493.; Teece, D.J., *Economies of Scope and the Scope of the Enterprise*. Journal of Economic Behavior & Organization, 1(3), 1980, pp. 223-247.

⁴⁶⁶ *Size and Scope economies in Water and Wastewater services. An investigation into economies of size and scope associated with alternative structures for the Water Corporation's activities*. ACIL Tasman. 2007. Elérhető: <http://www.erawa.com.au/cproot/6227/2/ACIL%20Tasman%20-%20Size%20and%20Scope%20Economies%20in%20Water%20and%20Wastewater%20Services.pdf> (Ellenőrizve: 2013. február 27.)

szintű összehangolására van szükség, és olyan külső tényezőktől függ a használatuk, amelyeket a tervezési szakaszban nem lehet előre látni.⁴⁶⁷ Magas számú potenciális kereskedelmi partner esetében még inkább indokolt a vertikális integráció, hiszen ez a döntési folyamatot központosítja, és erősebb alkupoziációt biztosít a szolgáltatást végző vállalkozás számára a partnereivel szemben. Ezek a feltételek a vízszolgáltatási piacokon adóttak.

Hasonlóan az energiapiachoz, ahol a termelési és a szállítási vállalkozások közötti kölcsönös függőség miatt a befektetések koordinálása kiemelten fontos, a vízszolgáltatások területén is vállalat-gazdaságtani szempontból „hasznos” a víz kitermelésének és a szállításának az integrációja.⁴⁶⁸ Egy olyan vállalkozás, amely a különböző hálózati folyamatoknak és elemeknek tulajdonosa, könnyebben tud hatékonyan befektetni a hálózat egyes részeibe. A befektetési kockázatokon túl az integráció a működési kockázatok csökkenését is eredményezi. A vízszolgáltatások piacán vertikális integrációra a szolgáltatás klasszikus részpiacain van lehetőség, így a víz kitermelésének, tárolásának, szállításának, a szennyvíz begyűjtésének és a tisztításnak a piacain. A vertikális integráció mellett a horizontális integrációra is van lehetőség, elsősorban az egyéb hálózatos iparágakkal kapcsolatban.

6.3.2. Következtetések

Egy vertikálisan integrált szolgáltató esetében, amennyiben szabályozási szempontból indokolt, az integrációból származó versenyelőnyök mérséklésére az egyik megoldás vertikális integráció lebontása. Ennek a folyamatnak figyelmet kell fordítani arra, hogy a versenypiaci feltételek megteremtéséből származó előny nagyobb legyen a vertikális vállalkozások lebontásából származó előnytől.⁴⁶⁹ Amennyiben ez nem lehetséges, a liberalizáció folyamatát egyéb biztosítékokkal kell ellátni. Az azonban valószínű, hogy egy piacnyitás alkalmával már az új versenytárs belépési fenyegetései is hatékonyabb működésre ösztönzik a piacon már működő vállalkozást.⁴⁷⁰

⁴⁶⁷ Brickley, J. et al., *Managerial Economics and Organizational Architecture*. 4th edition, McGraw-Hill Irwin, 2007. Bővebben a vertikális integráció problémáival kapcsolatban, lásd, például: Michaels, R.J., *Vertical Integration and the Restructuring of the US Electricity Industry*. 2004. p. 4. Elérhető: <http://business.fullerton.edu/economics/rmichaels/workingPapers/040921%20VI%20complete.pdf> (Ellenőrizve: 2013. február 27.); Della Valle, A.P., *Separating Transmission from Generation: What's Required and Why*. *Electricity Journal* 10, 1997. pp. 83-90.

⁴⁶⁸ Ez a „hasznosság” azonban a piaci pozíciót erősíti, és ezáltal negatív hatással van a versenytársak piaci megjelenésére.

⁴⁶⁹ Akkor is hatékonyan működik még a piac, ha a vertikális integrációból származó előny kihasználásával előállított termékek a piaci termelés csak egy viszonylagosan kis részét fedik le. Lásd még, Panzar-Willig (1977), p. 481.

⁴⁷⁰ Ez, természetesen függ a fenyegetés komolyságától is.

A vertikális integráció lebontása teljes vagy részleges dezintegrációt is jelent: míg első esetben egy új, az integrált vállalkozástól független vállalkozás jön létre, a második esetben az integrált vállalkozás csak bizonyos döntéseket tesz át egy másik vállalkozásba, vagy más piaci szereplőknek a döntések meghozatalában biztosít lehetőséget. A dezintegrációt követő szabályozásnak a feladata, hogy a minőségi és megbízható szolgáltatásnyújtást és a közszolgáltatás nyújtásának állandóságát felügyelje. Azokon a piacokon, amelyeken a szabályozó a termék előállítási költsége fölött tartotta a szabályozott árat, az új belépőknek lehetősége volt extra szolgáltatásokkal belépni a piacra, a szolgáltatás nyújtását ezáltal is javítani.⁴⁷¹ „A szabályozó olyan piaci árakat hoz létre, amelyek mellett a vállalkozások nem tehetnek szert több profitra, mint amennyit a piaci működéssel együtt járó kockázat által indokolt.”⁴⁷²

Az árakat úgy kell kialakítani, hogy a szolgáltató megfelelően rugalmas helyzetben találja magát, ha esetleg az időközben változó termelési költségek miatt változtatnia kellene a szolgáltatás árain. Nehezen megoldható ez egy olyan piacon, ahol az árat nem a szolgáltató, hanem a hálózat tulajdonosa határozhatja meg. A szolgáltató így nem tudja - a csökkenő költségek esetében - a csökkenést a fogyasztóknak továbbadni és abból versenyelőnyt kovácsolni, valamint a - növekvő költségek esetében - a költségek indokolt részét a fogyasztókra továbbhárítani.⁴⁷³

A szabályozóhatóságok legtöbbször nem szívesen nyúlnak egy szerkezetileg stabil piachoz, még akkor sem, ha a piaci verseny ezt kívánná meg. Így, második legjobb megoldásként, felmerül három szabályozási eszköz együttes használata: a vertikálisan integrált piac részbeni felbontása, a kötelező hozzáférési engedélyezés, illetve a rövid távú árkontroll használata.

6.3.3. A vízhasználat árazásának egyik lehetséges hatékonyságjavító megoldása: a hozzáférési árazás

Árszabályozás alatt azt a konkrét hatósági szabályozási mechanizmust értem, amelynek következtében az állam a piaci szereplők tevékenységét közvetlenül, a leginkább érezhető

⁴⁷¹ Lásd, például. Walsh and Todeva (2005), p. 4.

⁴⁷² Hyman and Hyman (2011), p. 43.

⁴⁷³ Magyarországon is ez a helyzet. A helyi önkormányzatok rendelkeznek ilyen jogosultsággal a saját tulajdonukban lévő szolgáltatási hálózatok felett és azok üzemeltetőivel szemben, míg az illetékes minisztérium az országos hálózatok vonatkozásában bír ilyen jogosultsággal.

módon határolja be: meghatározza az egyes termékek/szolgáltatások árait. A hatósági árszabályozásnak jogi kereteket Magyarországon korábban az Ártörvény⁴⁷⁴ szabott, mára azonban – ahogyan az a törvény megcsonkult 1. §-ának (2) bekezdéséből kiderül – az Ártörvény által szabályozott központi hatósági árak a társadalombiztosítási támogatással forgalmazható gyógyszerek kereskedelmi árrésére, a távhőszolgáltatás csatlakozási díjára, valamint bizonyos céginformációs szolgálat által biztosított céginformáció elektronikus adattovábbításának áraira terjed csak ki. Azokban az ágazatokban, amelyek nincsenek a törvényben felsorolva, vagy külön törvény felhatalmazása alapján vagy egyáltalán nem lehet hatósági árazást alkalmazni.⁴⁷⁵

Hatósági ármeghatározó vagy az illetékes miniszter vagy a helyi önkormányzat lehet a törvény szerint.⁴⁷⁶ Ez kiegészül a távközlési szektorban (Nemzeti Média és Hírközlési Hatóság), az energiaszektorban,⁴⁷⁷ a víziközmű-szolgáltatások területén és a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjra vonatkozó (Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal)⁴⁷⁸ szabályozóhatósági ármeghatározó jogköreivel. A fentiekén túl, közvetett ármegállapító hatásköre van még a versenyhatóságnak (Gazdasági Versenyhivatal) is, amely tisztességtelen piaci magatartások vizsgálódása esetében kijelentheti egy értékesítési árról, hogy az túl magas, vagy alacsony (azaz tisztességtelen).⁴⁷⁹

Ezen a ponton kiemelem, hogy az árszabályozásra úgy tekintek, mint egy olyan közvetlen szabályozási kényszerre, amelynek célja a fogyasztók védelme-, és a társadalmi jólét növelése a monopóliumok ármaximalizáló magatartásával szemben. Sugár hivatkozik még az árszabályozásra, mint alkufolyamatra, melynek célja a közmegegyezés, azaz a bizonyos feltételek melletti egyensúly meghatározása.⁴⁸⁰

⁴⁷⁴ Az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény (Átv.).

⁴⁷⁵ A víziközmű-szolgáltatásra vonatkozó hatósági árazást, mely a dolgozatomban az egyik központi témája, 2012. július 15. óta nem az ártörvény szabályozza. Lásd: 2011. évi CCIX. törvény a víziközmű-szolgáltatásokról, 89. § (1) bek.

⁴⁷⁶ Átv., 7. §.

⁴⁷⁷ A hatósági ármegállapítás csak a köztes termékekre vonatkozik. A végtermék (villamosenergia, gáz) szabadáras.

⁴⁷⁸ A dolgozat lezárását követően lépett hatályba a 2013. évi XXII. törvény a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatalról, mely a Hatóság nevét megváltoztatta.

⁴⁷⁹ Lásd még: Sugár András, *A piacsabályozás elméleti és gyakorlati aspektusai a közszolgáltató szektorokban, elsősorban az energiaszektor árszabályozása példáján*. PhD-értekezés, Corvinus Egyetem, Budapest, 2011. pp. 13-14.

⁴⁸⁰ Sugár (2011), pp. 15-16.

Az elméleti közgazdaságtan szerint a fogyasztók felé kiszámlázott ár optimális verseny⁴⁸¹ és teljes termelői és piaci hatékonyság mellett a termék határkölségével egyenlő.⁴⁸² Másként, a társadalmilag hatékony termelési szint akkor alakul ki, ha a termék vagy szolgáltatás ára (p) megegyezik az előállításának a határkölségével (MC) (azaz, $p = MC(q)$).⁴⁸³ Mivel azonban a monopóliumok (vagy erőfölényben lévő vállalkozások) érdeke a maximalizált profit termelése, nem a társadalmilag hatékony termelési szint fenntartása, az árat (p) a határkölség felett tudja tartani, és kevesebb termelt mennyiség (q) esetén nagyobb profitot ér el. A monopolárat mérséklő központi ármegállapítás célja tehát az előbbiből adódó társadalmi költségek csökkentése: az ideális árszabályozás megteremtése.⁴⁸⁴ Sugár jegyzi meg értekezésében azt is, hogy az ideális ár megteremtése egy egyösszegű transzfert kíván meg a fogyasztók részéről, ami a szabályozó a kiesett (állandó) költségfinanszírozási bevételek ellentételezéseként juttat a vállalatnak.⁴⁸⁵ A második legjobb megoldás, amikor az árszabályozás az erőfölényben lévő vállalkozás átlagkölségeit is finanszírozza ($p = AC(q)$). Erre azonban az aszimmetrikus információk alapján ritkán van lehetőség. A második legjobb megoldás egészíthető ki a fogyasztói csoportok közötti különbségtevéssel, és/vagy a szolgáltatások igénybevételét a szolgáltatások mennyiségtől függő egységáron való beszerzéshez (azaz, aki többet vesz, más egységáron veszi a terméket/szolgáltatást⁴⁸⁶).⁴⁸⁷ „[A]mennyiben az árdiszkrimináció technikailag (és jogilag) kivitelezhető, akkor hatékonyabb piaci működést tehet lehetővé, mint az egységes, átlagkölség-alapú árképzés.”⁴⁸⁸

⁴⁸¹ Az optimális verseny alatt azt értem, amikor a piachoz képest kellően sok vevő és eladó van a piacon és egyik oldal sem képes egyoldalúan befolyásolni a piaci mechanizmusokat. Emellett az optimális piac fontos eleme, hogy nincsenek belépési és kilépési korlátok. Ilyen feltételek mellett az ár úgynevezett külső adottság.

⁴⁸² A közszolgáltatásokkal kapcsolatos a határkölség alapú árazással kapcsolatban lásd, például: Vickrey, W., *Pricing in Transportation and Public Utilities. Some implications for marginal cost pricing for public utilities.* The American Economic Review, Vol. 45, No. 2, Papers and Proceedings of the Sixty-seventh Annual Meeting of the American Economic Association (May, 1955), pp. 605-620.

⁴⁸³ A „ q “ a fajlagosságot hangsúlyozza, azaz a mennyiségre utal. Lásd még, többek között, Sugár (2011), pp. 30-31.

⁴⁸⁴ Ideális árszabályozás alatt azt a helyzetet értem, amikor az erőfölényben lévő vállalat a piacon profitot termel, de az optimális társadalmi jólét sem sérül. Következésképpen, a szabályozott ár nem kényszeríti a vállalkozást veszteséges helyzetbe.

⁴⁸⁵ Sugár (2011), p. 32.

⁴⁸⁶ Ez a szabályozás által intézményesített rebate (kedvezmény) – mechanizmus, amit versenyjogi szabályok szigorú feltételek mellett engednek csak. Hasonló eredményre vezet a mennyiségi kedvezmények alkalmazása is. Itt a bizonyos szolgáltatási mennyiséget meghaladóan alacsonyabb egységárhoz juthat a fogyasztó, s ezáltal az átlagkölség is finanszírozható, valamint a társadalmi jólét is elérhető.

⁴⁸⁷ A fogyasztói csoportok közötti állami megkülönböztetést árdiszkriminációnak, a különböző egységáron való beszerzés lehetőség hatósági megteremtését pedig nemlineáris árképzésnek is nevezzük. Bővebben: Sugár (2011), pp. 33-34.

⁴⁸⁸ Ibid.

A vízszolgáltatások esetében ez azt jelenti, hogy a termelés állandó költségeit, valamint a szállítással, tárolással és a szolgáltatás fogyasztóhoz való eljuttatásával járó költségeket a szolgáltató vállalkozásnak kellene viselnie. A szolgáltatás nyújtásához kapcsolódó elsüllyedt költségek szintén az előállítási folyamat részeivé válnak, hiszen ha a vállalat a privatizációt megelőző szakaszban azokhoz hozzájárult, akkor azok egyértelműen befektetésnek minősülnek, ha pedig nem, de privatizáció útján szerezte meg a hálózati elemeket, akkor a vásárlási ellenértékben jelent meg ez a befektetés (igaz, utóbbi esetben nagy valószínűséggel diszkontáron).⁴⁸⁹ Ez jelenség a hálózatos iparágak nagy többségénél megfigyelhető.

A termék határkölségével megegyező optimális árazás a tárgyalt piacon azért is nehezen elképzelhető, mert a vízszolgáltatás árát központilag szabályozott döntések befolyásolják, azaz az árhatóság olyan kötelező elemeket is meghatároz, amelyeknek a termeléshez nincs közvetlen kapcsolódásuk. Ilyen például egy indikatív árazási modell alapján kialakított rész-ár az Egyesült Királyságban, vagy egy helyi önkormányzat által meghatározott maximált ár a kontinentális rendszerekben (Franciaország, Németország).

A magyarországi árazási gyakorlat, hasonlóan a vízpiac szerkezetéhez, szintén heterogén. Ennek oka elsősorban az önkormányzati és az állami tulajdonban lévő közműekkel kapcsolatos árhatósági feladatok ellátásából fakad. Míg az előbbi esetben az önkormányzat, addig utóbbi esetben, azaz a regionális víziközművek vonatkozásában a környezetvédelmi és vízügyi miniszter látja el az árhatóság feladatát. Magyarországon ismert az egytényezős, általány, kéttényezős és a kéttényezős-progresszív árazási módszer.⁴⁹⁰ A hatósági ár miatt azonban nehezen várható el, hogy egy állami szabályozás által deficitessé rendelt vállalkozás működőképes maradjon segítségnyújtás nélkül is. Az ár meghatározásnál a szabályozóhatóságnak erre a tényezőre is figyelemmel kell lennie.

A hálózathoz való hozzáféréssel kapcsolatban a szabályozásnak olyan ármodellt kell tehát kialakítani, amely figyelembe veszi a piacon már jelen lévő szolgáltató azon állandó

⁴⁸⁹ A vízhálózatok kiépítése ugyanis tipikusan nem egy-két hónap alatt, a privatizáció eredményeképpen jöttek létre, hanem hosszadalmas állami beruházások és gazdaságpolitikai döntések eredményeképp. Ennek következtében megkérdőjelezhető, hogy ebben a költségrészben való részvétel mennyire kérhető számon az újabb vállalatokon.

⁴⁹⁰ Bővebben lásd, *A hazai víz- és csatornamű üzemeltetési piac feltárása, a víz- és csatornaközművek árazási, árszabályozási gyakorlatának vizsgálata. A magyarországi piac szerkezetének elemzése, a hatósági árak kialakulási folyamatának, módszertanának vizsgálata*, Gazdasági Versenyhivatal - VKI tanulmány, Expert Consulting, 2008. pp. 61-62. Elérhető: http://www.gvh.hu/domain2/files/modules/module25/tamogatott_programok/2008/12_Expert_viz_Tanulmany.pdf (Ellenőrizve: 2013. február 20.)

költségeit, amelyek a hálózat fenntartásához, működtetéséhez, esetlegesen megújításához hozzájárulnak, de emellett a változások felé nyitott marad. Ez az upstream⁴⁹¹ piacon lévő alulberuházás elkerülése érdekében is szükséges, mivel az inkumbens szolgáltató visszafogottan fog viszonyulni minden olyan beruházáshoz, amely a downstream piacon kiaknázhatóvá válhat anélkül, hogy a befektető járulékos költségeit viszont láthatná.⁴⁹² Azt gondolom, hogy hasonlóan a távközlési és az energiapiacok piacnyitásához, a céloknak csak egy központilag, harmonizált módon bevezetett szabályozás felel meg.

Hyman szerint a vízszolgáltatások beárazásának kialakítása kapcsán, az optimális árszabályozás érdekében a szabályozónak következő három tényezőre kell tekintettel lennie:⁴⁹³ egyrészt, az árnak tükröznie kell minden egyes előállított termék, illetve szolgáltatás előállítási költségeit. Ellenkező esetben túl sok lesz az árat nem megfelelően tükröző termékből, ami piaci hatékonyatlansághoz vezet, és végső soron nem fogja a felhasznált természeti tőkének a valós értékét tükrözni. Emellett egy ilyen ár-meghatározási mechanizmus keresztfinanszírozáshoz is vezethet a termékek, illetve szolgáltatások, valamint a fogyasztók és más típusú fogyasztók között, ami a termék társadalmi költségeit is eltorzíthatja. A pontos ár kialakításához azonban szükség van a költségek pontos ismeretére, amelyek a legtöbb esetben nem állnak a szabályozó rendelkezésére.⁴⁹⁴ Amikor azonban minden szükséges információ elérhető, valamint a szabályozó egyszerre tud hozzáférési árakat és kiskereskedelmi árakat is szabályozni, nagyobb haszonkulccsal működhetnek a piaci szereplők, elsősorban a fogyasztók jóléte érdekében.⁴⁹⁵

Másrészt, a szolgáltatót a hatósági ár a lehető leghatékonyabb működésre kell, hogy ösztönözze. Ehhez hosszú tervezési időszakokra, hatósági ellenőrzésre és szolgáltatási-, valamint a termelésmutatók ismeretére van szükség. A hatékony működést a vállalaton belüli költségek helyes elosztásával, az alpiacok költségeinek a beazonosításával lehet elérni. Amennyiben egy vállalat nem tudja a saját költségeit részletezni, úgy azokat nem tudja a fogyasztók felé sem beárazni. A szabályozónak a hatékony működés mellett a szociális célok

⁴⁹¹ Az „upstream és downstream piacok” és a „nagykereskedelmi és kiskereskedelmi piacok” elnevezéseket a dolgozatban felváltva használom, mert a nagykereskedelmi és kiskereskedelmi piac kifejezéseinek a használata nem mindig takarja a szabályozási szempontból lényeges jellemzőket, ellentétben az upstream és downstream piac kifejezésekkel. Az angol szóhasználat megtartása mellett érvel az is, hogy a magyar fordítás nem adja vissza pontosan a hálózatos jelleg megosztottságát, a tulajdonviszonyokból eredő piaci struktúra jellegét.

⁴⁹² Valetti and Estache (1999).

⁴⁹³ Hyman and Hyman (2011), p. 45.

⁴⁹⁴ Lásd még a szabályozó és szabályozott közötti aszimmetrikus információt.

⁴⁹⁵ Armstrong, M. and Sappington, D.E.M., *Recent Developments in the Theory of Regulation*. In: Handbook of Industrial Organization, Vol III. (Ed. by M. Armstrong and R. Porter), Elsevier, North-Holland, 2012. pp. 112-113.

elérésének a biztosítása is feladata kell, hogy legyen. Armstrong és Sappington megfogalmazásában, „[i]lyen körülmények között a szabályozó feladata az, hogy a vállalkozást arról győzze meg, hogy a rendelkezésére álló pluszinformációt a szélesebb szociális célok érdekében hasznosítsa.”⁴⁹⁶

Végezetül, az árnak megfelelő bevételt kell biztosítani a szolgáltató felé. Olyat, amely a jogosan előforduló költségeket, a befektetett tőke és munkának megfelelő jövedelmet, valamint extra tőkét biztosít az üzemeltetőnek. Az elv alkalmazásának egyelőre akadályai vannak, amelyek a napi politikában⁴⁹⁷ és az információs aszimmetriában keresendők.

6.3.4. Rész-összefoglalás

Láthatjuk, hogy a szabályozást a rendelkezésre álló információ, a technológia, az eszközök, és a szabályozási intézményrendszer együttesen befolyásolja. Ezért fordulhat elő az, hogy a szabályozást felvázoló politikai célkitűzések minden országban más végrehajtási intézkedésben jelenik meg. A legfontosabb azonban, hogy a szabályozónak választási lehetősége legyen, valamint a központilag (Európában az EU által) meghatározott célt harmonizált módon, azonos értelemmel tudja a szabályozott vállalkozásokra és piacokra kényszeríteni. A szabályozási politika tervezésének legfontosabb eleme a szabályozás állami oldalon való tartása.⁴⁹⁸

Mint többször utaltam rá, nehéz feladat elé állítja a szabályozót a szabályozással kapcsolatos információs aszimmetria, azaz hogy a hatóság számára a rendelkezésre álló költségadatokat gyakran nem elegendőek a kívánt ármodell kialakításához. Az Európai Bizottság versenyellenes magatartásokat részletező közleményében kimondja, „[...] ha például az erőfölényben lévő vállalkozás jobban tájékozott a költségekről [...] akkor elképzelhető, hogy azért folytat felfaló magatartást, hogy ezzel befolyásolja a potenciális belépők várakozásait, és ezáltal eltérítse őket a piacra lépéstől.”⁴⁹⁹

Mivel belépő szolgáltatók nélkül nem számíthatunk hatékony versenyre, a hatékony piaci működés feltételeinek megteremtése érdekében, mint többször hangsúlyoztam, szükség van a

⁴⁹⁶ Armstrong and Sappington (2012), p. 113.

⁴⁹⁷ Nem a legjobb politikai üzenet a választók felé, hogy a víz ára folyamatosan emelkedik – még akkor sem, ha ez tekintettel van a termelési költségek emelkedésére.

⁴⁹⁸ Lásd még: Armstrong and Sappington (2012), p. 113.

⁴⁹⁹ A Bizottság közleménye, 68. pont.

határozott szabályozási árpolitikára.⁵⁰⁰ A hozzáférési árakat meghatározó szabályozás lesz az, amely a pontos hálózathoz kapcsolódási feltételeket határozza meg.

6.4. A hozzáférési árazás létjogosultsága⁵⁰¹

Mint bemutattam, a hálózatos jellegű piacokon a hatékony verseny kialakításnak előmozdítását számos versenypolitikai és szabályozási célkitűzés is támogatja. A szabályozó több lehetőség közül választhat, de az egyik legfontosabb annak a biztosítása, hogy a stratégiaileg kulcsfontosságú hálózatokhoz való hozzáférés a versenytársak számára biztosítva legyen,⁵⁰² hiszen az ilyen hálózatok/rendszerek megépítése gazdaságilag nem kifizetődő. A korrekt hozzáférési szabályok mind az upstream (nagykereskedelmi), mind a downstream (kiskereskedelmi) piacon hozzájárulnak a hatékonyabban működő verseny kialakulásához.⁵⁰³

A hálózatos iparágak piaci gyakran vertikálisan is integráltak.⁵⁰⁴ Általában van egy olyan erőfölénnyel rendelkező piaci szereplő is, aki mind az upstream, mind a downstream piacon nyújt valamilyen szolgáltatást. Ez általában egy korábbi jogi monopóliummal rendelkező inkumbens szolgáltató szokott lenni, aki a privatizáció következtében vagy megtartotta a kontrollt a működési területe fölött, vagy olyan mértékben nem csökkentette, hogy az erőfölénye ne lenne érezhető.⁵⁰⁵

A hálózatos piacokon adott, hogy az inkumbens szolgáltatók olyan forrást birtokolnak, amely nélkülözhetetlen a piaci működéshez, azaz az eszközhöz való hozzáférés nélkül a versenytársak feltehetően eltűnnének a piacról. Még inkább szükség van a pontos hozzáférési szabályozásra egy frissen megnyitott piacon, ahol elképzelhető, hogy nincsenek is versenyző

⁵⁰⁰ Bishop, S. and Walker, M., *The Economics of EC Competition Law*, 2nd edition, Sweet and Maxwell, London, 2002, pp. 244 et seq.

⁵⁰¹ A vízszolgáltatásokkal kapcsolatos hozzáférési árazási kérdések körét tárgyaltam egy korábbi tanulmányomban. 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.

⁵⁰² Ezt írja körül a nélkülözhetetlen eszközök tana.

⁵⁰³ Valetti, T. and Estache, A., *The Theory of Access Pricing: an overview for infrastructure regulators*, Discussion Paper No. 2133, Centre for Economic Policy Research, London, 1999, p. 2. Lásd még: Armstrong, M. et al., *The Access Pricing Problem: a Synthesis*, *Journal of Industrial Economics*, Vol. 44, No. 2, 1996, pp. 131-150.; Hirschleifer, J. et al., *Price Theory and Applications*, 7th edition. Cambridge University Press, NY, USA, 2005, pp. 221-253.

⁵⁰⁴ A termék/szolgáltatás előállítására több lépcsőben történik, amik egy képzeletbeli lánc alsóbb, illetve felsőbb szintjén helyezkednek el, de kölcsönös függőségben vannak.

⁵⁰⁵ Ilyenre lehet példa a távközlési szolgáltatások területéről a Matáv – Magyar Telekom, vagy az egyéb tagországok inkumbens szolgáltatói is (Deutsche Telekom, Telecom Italia, Telefónica, British Telecom).

vállalkozások. A vízszolgáltatások piacán ez a szolgáltatási hálózat a vízcsövek rendszere, amelyekhez a potenciális versenytársak általi hozzáférés szabályozása szinte nem ismert.

Az inkumbens szolgáltató piaci magatartása versenyjogi aggodalomra is okot adhat, hiszen ha a nélkülözhetetlen eszközök tanának alkalmazásának nincs megfelelő indoka,⁵⁰⁶ semmi sem garantálja, hogy az erőfölényben lévő vállalat nem fogja kiszorítani a piacról a versenytársát, vagy nem fogja lehetetlenné tenni a versenytárs piacra lépését. A versenyellenes magatartás következtében a fogyasztókat érő károsodás azonnal érezhető, mivel választási lehetőségük beszűkül.⁵⁰⁷ Az egyik megoldás tehát az, ha a szabályozóhatóság pontos ágazati hálózati hozzáférési keretszabályozást dolgoz ki.

Megjegyzem, hogy az ágazati szabályozás hozzáférési kötelezettségeitől különbözik a versenyjogi alapon elrendelt hozzáférés. Az Törvényszék (korábban: Elsőfokú Bíróság) egyik híres ítéletében úgy foglalt állást, hogy amennyiben az ágazati szabályozás elrendeli a hozzáférés biztosítását, akkor annak elrendelésére párhuzamosan versenyjogi alapon nincs lehetőség.⁵⁰⁸ A „quasi laissez-faire” megközelítést alkalmazta a Bizottság is a legnagyobb olasz elektronikus hírközlési szolgáltató egyik összefonódási ügyében is, amikor kijelentette, hogy az ágazati szabályozás megfelelően fogja garantálni azt, hogy az újonnan létrejött vállalkozás jelentős piaci ereje miatt hozzáférést biztosítson a hálózatához.⁵⁰⁹ Az ágazati szabályozás mellett a versenyjogi jogsértés megállapítására van azonban lehetőség, ha a vállalkozás a szabályozásból fakadó kötelezettségét megszegi, hiszen mind a közérdek, mind az ágazati szabályozás betartásához fűződő szakpolitikai érdek sérül.⁵¹⁰

⁵⁰⁶ Az essential facilities doctrine (a nélkülözhetetlen eszközök tana), bővebben: Lang, J.T., *The Principle of Essential Facilities in European Community Competition Law – The Position since Bronner – Notes for a lecture*. Copenhagen, 2000. p. 2.; Doherty, B., *Just what are essential facilities?* CMLR 38, No. 2, 2001.; Areeda, P., *Essential facilities: an epithet in need of limiting principles*. 58 Antitrust Law Journal 841, No. 21, 1989.; Nagy Csongor István, *Refusal to Deal and the Doctrine of Essential Facilities in US and EC Competition Law: A Comparative Perspective and a Proposal for a Workable Analytical Framework*. European Law Review, Vol. 32, No. 5, 2007. pp. 664-685. Megjegyzendő, hogy Valentiny Pál az „alapvető fontosságú eszközök” elnevezést használja. In: Valentiny (2004), pp. 25-26.

⁵⁰⁷ Hibás szabályozási lépés következtében meg sem teremődik.

⁵⁰⁸ *European Night Services Ltd (ENS), Eurostar (UK) Ltd, korábban: European Passenger Services Ltd (EPS), Union internationale des chemins de fer (UIC), NV Nederlandse Spoorwegen (NS) és Société nationale des chemins de fer français (SNCF) kontra az Európai Közösségek Bizottsága*. EBHT 1998, II-03141. Bővebben a két szabályozás kapcsolatáról: Tóth A., in: Tóth-Boytha (2010), pp. 267-270.

⁵⁰⁹ COMP/M.1978, 2000.6.29. *Telecom Italia/News Television/Stream*. Az összefonódási rendelet alapján a Bizottság nem tiltotta meg a kérvényezők fúziós kérelmét. Megjegyzem, hogy ahogyan arra a Bizottság a 16. pontban ki is tér, hogy a döntés idején az ágazati szabályozás nem volt még hatályos. Véleményem szerint ez túlságosan engedékeny megközelítés volt a Bizottság részéről.

⁵¹⁰ Erre példa, a Versenytanács joggyakorlatából: Vj-121/2003, és az azt jóváhagyó Fővárosi Bíróság 2. K. 31586/2004/5 sz. ítélete (Lásd, a Fővárosi Bíróság ítéletét: „Ugyanazon magatartás egyszerre több jogszabály rendelkezéseit is sértheti. [...] az alperesi hatáskört az a tény nem zárja ki, hogy mind a Tpv., mind a Hkt.

A hozzáférési szabályozásnak sok mindenre figyelemmel kell lenni. Az ágazati szabályozás jogosultságának, hatékonyságának, valamint a szabályozási szempontok inkumbens-, vagy újbelpő-párti rendszerének széles irodalma van.⁵¹¹ Bár ezek rendszerezése nem lehet a jelen dolgozat témája – különös tekintettel az ágazati szabályozás szükségességét vitató és támogató közgazdasági szakirodalom bőségére –, egy dologra érdemes kitérni: az ágazati hozzáférési szabályozás befektetés-támogató jellege. Ezt azért gondolom különösen fontosnak, mert, mint az bemutattam, a vízszolgáltatások piaca tőkeintenzív, és a szolgáltatásnyújtáshoz kapcsolódó elsüllyedt költségek magasak. Az egyik oldalon, ha valaki piacra akar lépni komoly előzetes költségekkel kell számolnia, a másik oldalon, az inkumbens szolgáltatónak állandóan meg kell újítani a szolgáltatási hálózatát. Amennyiben elhibázott hozzáférési szabályok kialakítására kerül sor, a javítási munkák elmaradhatnak, és az új belépő piaci megjelenése késlekedhet.⁵¹²

A hozzáférési szabályozás statikus környezetben, ahol a szolgáltatások megújulására ritkán való lehetőség, általában sikerrel jár, mert alacsonyabb profitrátát és nagyobb fogyasztói jólétet generál. Azonban dinamikus környezetben, ahol mind a hálózat tulajdonságai, mind a szolgáltatások gyorsan változnak, és a fogyasztók igénye követi vagy generálja a dinamizmust, előfordulhat, hogy a hozzáférési szabályok a hálózatokat érintő befektetéseket visszaszorítják. Bár a rövidtávú versenyérdek az, hogy minél többen versenyezzenek a fogyasztókért, az ilyen lehetőségek megteremtésére szolgáló alacsony hozzáférési árak visszaszoríthatják a hálózat tulajdonosának az eszközök megújítására irányuló befektetéseit, mondván, hogy annak az előnyét a hozzáférést nyerő belépők fogják élvezni elsősorban.⁵¹³

A befektetések visszaszorulásával és a hozzáférési szabályozási ár emelése mellett érvelnek mind a mai napig a nagyobb szolgáltatók, például az elektronikus szolgáltatások piacán. Az újgenerációs szolgáltatások szabályozásának a kialakítása előtt nem sokkal jelent meg a

céljaként jelöli meg a verseny elősegítését. A közös célt ugyanis a két hatóság a verseny más aspektusából megközelítve, egymást kiegészítve vizsgálja.”)

⁵¹¹ Lásd, például: Newbery, D.M., *Privatization, Restructuring, and Regulation of Network Utilities*. Cambridge, MA: MIT Press, 2002.; Newbery, D.M., *Regulating Unbundled Network Utilities*. The Economic and Social Review, Vol. 33., No. 1., 2002. pp. 23-41.; Hellwig, M., *Competition Policy and Sector Specific Regulation for Network Industries*. Max Planck Institute Research on Collective Goods, Bonn, No. 2008/29, 2008.; Laffont and Tirole (2000).

⁵¹² Ez a megközelítés közvetlenül nem érinti a szolgáltatóknak a hálózat tulajdonosával kötött szerződésben foglalt rendszeres karbantartási feladatokat. Egyrészt, mert szerződésben foglalt rendszeres karbantartási feladatszerződéses kötelezettségből származnak, így mind jellegük, mind céljuk más, másrészt, mert szabályozási megfontolások hosszabb távra vonatkoznak és céljuk a verseny kialakítása, a szolgáltatás színvonalának az emelése (ellentétben a megtartásával). Ismét különbség, hogy a szerződéses kötelezettség ellentételezése a szolgáltatási jogosultság maga, míg jelen esetben a fogyasztók választása fejezheti ki a befektetés ellenértékét.

⁵¹³ Newbery (2002a); Newbery (2002b).

korábbi bizottsági versenyjogi főközgazdász által jegyzett tanulmány, amely az európai elektronikus szolgáltatások piacain alkalmazott hozzáférési árazást kritizálta, hangsúlyozva, hogy a szabályozás az inkumbensek hálózatokba való befektetéseire negatív hatással van.⁵¹⁴ Ezt kiegészítendő, az új belépők befektetéseit is vissza tudja szorítani egy túl alacsony hozzáférési ár – hiszen nincs szükség fejlesztésre akkor, ha a hozzáférés szabályozás által garantált –, kitolva a hálózati alapú verseny kialakulásának a lehetőségét, teret adva a szolgáltatási alapú versenynek (infrastructure based competition versus service based competition).⁵¹⁵

Bár azzal egyetértek, hogy a szolgáltatás alapú verseny kevésbé fenntartható, mint a hálózati alapokon kialakult verseny, és utóbbihoz képest kevesebb pozitív hozadéka van, úgy érzem, hogy a vízszolgáltatások piacán a szolgáltatás alapú verseny bevezetésének elmulasztása komoly szakpolitikai hiányosság. Különösen igaz ez annak fényében, hogy a hálózatok tulajdonosai általában az állam és helyi önkormányzatok, amelyeknek tökehiány miatt nincs lehetőségük a felújítási munkálatok finanszírozására, valamint, abban az esetben, ha a hálózatok magánvállalkozások kezébe kerülnek (vagy kerültek, mint Angliában és Walesben), a kezdeti elsüllyedt költségeket nem a vállalkozások, hanem az állam viseli. A piac statikus jellegét figyelembe véve érvelek tehát a hozzáférési árazás szükségessége, költségalapúsága és kötelező jellege mellett. Teszem ezt azzal együtt, hogy egy új belépő szolgáltatása, akármennyire újraértékesítő jelleget fog ölteni, mindenképpen beruházást igényel, amelynek megtérülése szintén hosszabb távú lesz. A vízszolgáltatások piacára a befektetési lépcső elmélet alkalmazható, hosszabb megtérülési idővel. A befektetési lépcső elmélet lehetővé teszi, hogy alacsonyabb hozzáférési árak esetén a belépőknek lehetősége legyen egy saját alaphálózat kiépítésére, megismerjék a piaci dinamizmusokat és fel tudják mérni a hálózat alapú verseny előnyeit, végezetül ennek következtében a saját hálózattal kapcsolatos fejlesztési döntéseiket meg tudják hozni. Ez pedig az ágazati szabályozás által biztosított hozzáférési ár emeléséhez vezethet (light handed regulation).⁵¹⁶

⁵¹⁴ Röller, L-H. and Grajek, M., *Regulation and Investment in Network Industries: Evidence from European Telecoms*. SFB 649 Discussion Paper 2009-039, June 15, 2009, különösen, pp. 3-4., 16-17. A kritikai szemléletet megtartva megjegyzem, hogy a tanulmányban megjelent kutatást a Deutsche Telekom AG támogatta.

⁵¹⁵ A szolgáltatás alapú verseny csak ágazati szabályozás által irányított árversenyt eredményez, míg a hálózati alapú verseny szolgáltatások közötti választási lehetőséget, alacsonyabb árakat és innovációt is. In: Röller and Grajek (2009), p. 2. Ezzel szemben, a szolgáltatás alapú verseny innovatív és árleszorító, és ezáltal az inkumbens befektetését ösztönző jellege mellett érvel, például: Oystein, F., *Strategic Investment with Spillovers, Vertical Integration and Foreclosure in the Broadband Access Market*. International Journal of Industrial Organization, 22(1), 2004. pp.1-24.

⁵¹⁶ Lásd, még: Cave, M. and Vogelsang, I., *How Access Pricing and Entry Interact*. Telecommunications Policy, 27(10-11), 2003. pp. 717-727.

6.4.1. Versenyjogi hozzáférési jogsértések

A hozzáférési árazások kialakítása nem csak szabályozástani szempontból érdekes. Az árazási formulákkal kapcsolatosan számos, versenyjogi szempontból is értékelhető visszaélési lehetőség nyílik a vállalatok előtt: ilyen a tiltott keresztfinanszírozás alkalmazása, mennyiséghez köthető árengedmények, diszkriminatív árazás, árukapcsolás, szerződéskötés visszautasítása és a különböző visszaélésszerű árazások.⁵¹⁷ A hálózathoz való hozzáférésekkel kapcsolatos, versenyjog által értékelhető magatartások kérdésköre több helyen érintette az Európai Bizottság és az Európai Unió Bíróságának a tevékenységét. Mivel a jogsértések részletes bemutatása meghaladja a dolgozat kereteit, a vízszolgáltatásokra jellemző, és a versenyhatóságok által már azonosított szabálysértésekre, valamint a kutatásom alapján a jelenlegi keretek között működő piacokon is valószínűsíthető jogsértésekre térek ki bővebben.

A hálózatos iparágak piacán a konkrét példák a visszaélésekkel kapcsolatban leginkább a szállítás, szállítmányozás, kiskereskedelmi értékesítés és az ezekkel kapcsolatos árazási magatartásokhoz köthetők. Mivel a vízszolgáltatások piaca egyedül az Egyesült Királyságban nyitott olyan mértékben, hogy ilyen jogsértések egyáltalán felmerüljenek, az európai példák elsősorban a gáz, energia, és a telekommunikáció területén is, utóbbi esetében különösen a helyi hurok hozzáféréseivel kapcsolatban jelennek meg.⁵¹⁸

6.4.2 Hálózatokhoz való hozzáférésekkel kapcsolatos visszaélések⁵¹⁹

A hálózatokhoz való hozzáféréssel kapcsolatban is a neoklasszikus közgazdaságtan⁵²⁰ tételeit fogadom el, mely szerint a versenyjog feladata a társadalmi jólét biztosítása, a termelési tényező lehető leghatékonyabb elosztásán és a fogyasztók informálásán keresztül. Ehhez

⁵¹⁷ Lásd, bővebben: Valetti and Estache (1999).

⁵¹⁸ Ugyanígy megtalálható az energiapiacra az előállítás, átalakítás, elosztás, mérés, számlázás szakaszokban, ahol a nélkülözhetetlen eszköznek az átalakítás és az elosztás szakaszaiban megtalálható eszközök minősülnek, mivel ezek duplikálása gazdaságilag nem kifizetődő.

⁵¹⁹ Ebben a témában lásd, például: Meyer, K.L., *An Economic and Legal Perspective on the Abuse of Dominant Position*. January 6, 2011. Elérhető: <http://ssrn.com/abstract=1801285> és <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1801285> (Ellenőrizve: 2013. február 21.); 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; Kiváló összefoglaló monográfia a témában: Rousseva, E., *Rethinking Exclusionary Abuses in EU Competition Law*. Hart Publishing, 2010.

⁵²⁰ Szemben a klasszikus és a chicagói iskola által képviselt tanokkal. A klasszikus a laissez-faire, míg a chicagói iskola a szabályozói laissez-faire megközelítést alkalmazza. In: Posner, R.A., *The Chicago School of Antitrust Analysis*. 127 U. Pa. L. Rev. 925, 1978-1979.; Egy kritikai megközelítésért, lásd: Hovenkamp, H.J., *Antitrust Policy After Chicago*. U Iowa Legal Studies Research Paper No. 09-2, May 1, 2009.; Michigan Law Review, Vol. 84, 1985. p. 214.

alacsony be- és kilépési korlátokra, a termelési tényezőkhöz való hozzáférésre, az árak átláthatóságára (költségelemek ismeretére), valamint a termékek/szolgáltatások összehasonlíthatóságára van szükség.⁵²¹ A vízszolgáltatási piacon ezek közül a legfontosabb a belépési korlátok lebontása: a hozzáférési árazás itt tölt be elemi szerepet.

A hozzáférésekkel kapcsolatos problémák alapja a nagyobb méretű szolgáltatók piaci működéséből származik. Az egyik legfontosabb versenypolitikai célkitűzés, hogy a piaci verseny élénk legyen, a fogyasztók több szolgáltató közül tudjanak választani, és ezek a szolgáltatók hatékonyan működjenek. Ez vezet ugyanis hosszú távon az árak alacsony szintjéhez, a versenygazdaságilag fontos határköltség-alapú árakhoz. Ez a célkitűzés azonban könnyen akadályokba ütközhet, ha a piacon a nagyobb piaci erővel rendelkező vállalatok olyan árazást alkalmaznak a kisebb versenytársakkal szemben, amely lehetetlenné teszi utóbbi vállalkozások működését, később profitvesztéshez, majd a működésük jövedelmezőségének a bizonytalanná válásához vezetnek, végül pedig a piac elhagyására kényszeríthetik őket. A hálózatos iparágakban alkalmazott hozzáférési árazási modellek szabályozási és versenypolitikai megértéséhez az ilyen kizorító jellegű magatartások ismerete is szükséges.

Az árazási visszaéléseknek közgazdasági szempontból a központi eleme a hatékonyság. A kiindulási pont az, hogy az erőfölényben lévő vállalkozás profitmaximalizálásra törekszik és ennek következtében magasan tartja az árait.⁵²² Így akkor beszélhetünk árazással összefüggő visszaélésszerű magatartásról, amikor egy adott időszakban értékesített termékek egységára elfogadható indok nélkül – a költségekhez nem rendelhetően – nem egységes.⁵²³

A közgazdaságtan a termeléssel összefüggő intenzitást, mint egy árazási visszaélés központi elemét emeli ki. Ezzel szemben a jogi megközelítésnek két fontos eleme is van. Egyrészt, a versenyjogi visszaélésszerű magatartás objektív kategória – szemben a polgári jogban megtalálható „*úgy kell eljárni, ahogy az adott helyzetben elvárható*” (Ptk. 4. § (4) bekezdés) kitéttel –, azaz nincs szükség a magatartás felróhatóságára. Másrészt, az erőfölényben lévő vállalkozásnak nem úgy kell viselkedni, ahogy az adott helyzetben elvárható lenne. A piaci erőfölénnyel bíró vállalkozásoknak szigorúbb követelményeknek megfelelően kell

⁵²¹ Meyer (2011), pp. 3-4.

⁵²² Lásd még a „dead weight loss” kifejezést, ami a monopolista árazási magatartásának az eredménye. In: Meyer (2011), p. 5.

⁵²³ Valgiurata, L., *Price discrimination under Article 86 of the EEC Treaty: the United Brands case*, 31 Int'l & Comp. L. Q. 36, 1982. pp. 36-59.

tevékenységüket végezni, azaz az átlagos piaci erővel rendelkező vállalkozásokhoz képest fokozott felelősségük van.⁵²⁴

A hozzáférésekkel kapcsolatos magatartások esetén nem csak a rövid távú (statikus), hanem a dinamikus hatásokat is mérlegelni kell. Az erőfölényes vállalkozás beruházással kapcsolatos költségei is az elemzések részét kell, hogy képezzék, mivel egy kötelező hozzáférési szabályrendszer mellett a befektetések ösztönzése negatív hatással lehet a piacra, és ez a dinamikus hatás hosszútávon nagyobb kárt okozhat, mint a rövid távú, statikus hatások.⁵²⁵ Ezt az érvelést használták a távközlési piacokon az inkumbensek az új vállalkozások ellenében a helyi hurok, valamint az újgenerációs szolgáltatásokhoz való hozzáférések esetében is.⁵²⁶

Az árazási magatartással kapcsolatos versenyügyek az európai versenypolitika egyik legvitatottabb területét képezik. Elsősorban azért, mert bár egy tisztességtelen árazási mechanizmusnak a társadalmi jólétre kifejtett negatív hatása egyértelmű, az ilyen tisztességtelen árak a meghatározása korántsem az. A versenypolitika egyik feladata pedig éppen az, hogy ezt a vékony határvonalat megtalálja. Azt, hogy ez a határ hol van, többen vitatják.⁵²⁷

Az európai versenypolitika – és az azzal összhangban lévő tagállami versenyjog-szabályok⁵²⁸ – ezt a problémakört alapvetően az EUMSZ 102. cikk (korábban az EK-Szerződés 82. cikk) alkalmazásával kezeli.⁵²⁹ A cikk áttekinthetőbb alkalmazásának biztosítása érdekében tette közzé a Bizottság a 102. cikk visszaélő magatartására vonatkozó iránymutatását még 2009-ben.⁵³⁰ „E dokumentum megállapítja azokat a jogérvényesítési prioritásokat, amelyek alapján

⁵²⁴ Vj-126/2000.

⁵²⁵ GVH, 21.21. sz. elvi állásfoglalás.

⁵²⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 2887/2000/EK rendelete (2000. december 18.) a helyi hurok átengedéséről. HL L 336/4, 2000.12.30.

⁵²⁷ Lásd például: Lang, J.T. and O'Donoghue, R., *Defining Legitimate Competition: How to Clarify Pricing Abuses under Article 82 EC*. 26 Fordham Int'l L.J., 2002. pp. 83 et seq.

⁵²⁸ A nemzeti versenypolitikák, verseny törvények és az európai versenyjog kapcsolatáról lásd, például: 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.

⁵²⁹ A Szerződés 102. cikke szerint „A belső piacon vagy annak jelentős részén meglévő erőfölénnyel való visszaélése, amennyiben ez hatással lehet a tagállamok közötti kereskedelemre. Ilyen visszaélésnek minősül különösen: a) tisztességtelen beszerzési vagy eladási árak, illetve egyéb tisztességtelen üzleti feltételek közvetlen vagy közvetett kikötése; b) a termelés, az értékesítés vagy a műszaki fejlesztés korlátozása a fogyasztók kárára; c) egyenértékű ügyletek esetén eltérő feltételek alkalmazása az üzletfelekkel szemben, ami által azok hátrányos versenyhelyzetbe kerülnek; d) a szerződések megkötésének függővé tétele olyan kiegészítő kötelezettségeknek a másik fél részéről történő vállalásától, amelyek sem természetüknél fogva, sem a kereskedelmi szokások szerint nem tartoznak a szerződés tárgyához.”

⁵³⁰ A Bizottság közleménye – Iránymutatás az EK-Szerződés 82. cikkének az erőfölényben lévő vállalkozások versenykorlátozó visszaélő magatartására történő alkalmazásával kapcsolatos bizottsági jogérvényesítési prioritásokról.

*a Bizottság eljár a 82. cikknek az erőfölényben lévő vállalkozások versenykorlátozó magatartására történő alkalmazásában. A konkrét jogérvényesítési határozatok meghozatala mellett a Bizottság szándéka, hogy átláthatóbbá és kiszámíthatóbbá tegye azt az általános elemzési keretrendszert [...].*⁵³¹

A Bizottság dokumentuma csak az egyedi erőfölénnyel rendelkező vállalkozások által elkövetett visszaélésekkel foglalkozik, a kollektív erőfölénnyel kapcsolatban nem mérvadó.⁵³² Nem használható tehát abban az esetben, ha egy versenyjogi eljárás a felosztott piacon kollektív erőfölényt állapít meg, amely pedig, tekintettel a kevés jelentős mérettel és piaci erővel rendelkező fogyasztóra, a vízszolgáltatási piacokra jellemző lehet.

A dokumentumban a Bizottság azokra a magatartástípusokra összpontosít, amelyek a leginkább károsak a fogyasztókra nézve, illetve, amelyeket a Bizottság ilyennek gondol. A közlemény hangsúlyozza, hogy a versenyfelügyeleti eljárások célja a hatékony versenyfolyamat biztosítása, nem pedig egyszerűen a versenytársak védelme. Iránymutatásában a Bizottság kiemeli, hogy egy versenyfelügyeleti eljárás nem lehet független a körülményektől, a szabályozott piacok vizsgálata külön figyelmet kíván. „[...] a szabályozott piacokat érintő ügyekben a Bizottság vizsgálatai lefolytatása során figyelembe veszi a konkrét szabályozási környezetet.”⁵³³ Bár a 102. cikk szövegezéséből nem derül ki egyértelműen, hogy a Szerződés melyik közgazdasági iskolának a tétéleit fogadja el, megállapítható, hogy a Bizottság közleménye a jogalkalmazást – elsősorban a közgazdasági szempontok előkerülése miatt – egyre inkább egy hatás-alapú jogalkalmazás irányába tereli.⁵³⁴ Ezt a megközelítést alkalmazta a Bizottság az egyik legnagyobb bírságot eredményező, erőfölénnyel való visszaélést elítélő ügyében is, az Intel-ügyben.⁵³⁵

⁵³¹ Ibid. 2. pont.

⁵³² A kollektív erőfölény meghatározására és a közös piaci érdek vállalatok közötti képviseletével kapcsolatban, lásd: T-228/97. sz., Irish Sugar plc. kontra Bizottság ügyben hozott ítélet (EBHT 1999., II-2969. o.).

⁵³³ A Bizottság közleménye, 8. pont.

⁵³⁴ Ez köszönhető elsősorban a közlemény előkészítésekor a Versenyjogi Főigazgatóság főközgazdasági pozícióját elfoglaló Damien Neven kitaró érveléseinek.

⁵³⁵ Lásd: A Bizottság határozatának összefoglalója (2009. május 13.) az EK-Szerződés 82. cikke és az EGT-megállapodás 54. cikke szerinti eljárásról (COMP/C-3/37.990. ügy – Intel). Hivatalos Lap C 227, 22/09/2009, pp. 13-17. Az ügy háttéréről bővebben: <http://ec.europa.eu/competition/sectors/ICT/intel.html> (Ellenőrizve: 2013. február 22.) A határozat az Intel kereskedelmi partnereivel szembeni kétféle magatartását írja le: a feltételhez kötött árengedményeket és a kizárólag a verseny korlátozását célzó intézkedéseket. Mindkét magatartást elsősorban hatás-elvi alapon ítélte el a Bizottság (központi elem volt a „hasonlóan hatékony versenytárs-elemzés”, azaz az „as efficient competitor test”).

Árazási magatartással kapcsolatos visszaélések lehetnek az erőfölényben lévő vállalkozás kihasználó vagy kizorító jellegű árazási magatartásainak eredményei.⁵³⁶ A kihasználó jellegű árazásként jellemezhető visszaélés esetében az erőfölényben lévő vállalkozás a fogyasztókkal szemben közvetlenül használja ki erőfölényét, és monopoláron vagy majdnem monopoláron értékesíti a termékét vagy szolgáltatását a végfelhasználóknak, vagy a vele közvetlenül kapcsolatban lévő, de nem versenytárs üzletfeleknek.⁵³⁷ A kizorító jellegű árazás esetében az erőfölényben lévő vállalkozás olyan úgynevezett input árakat határoz meg a vele üzleti kapcsolatban lévő, de egyben versenytárs vállalkozásoknak, hogy az input ár és a kiskereskedelmi ár között egy hatékonyan működő vállalkozás nem tud profitorientáltan működni. Erre, természetesen csak akkor van lehetőség, ha az erőfölényes vállalkozás vertikálisan integrált, nagykereskedelmi és kiskereskedelmi tevékenységet is folytat, és a „beszerző” vállalkozás a hatékony működését a kiskereskedelmi piacon látja el. A két típusú árazás kapcsolatáról azonban érdemes megjegyezni, hogy a kizorító jelleg is az erőfölényes helyzet kihasználásából ered, így alapvetően minden kizorító árazás kihasználó jellegű is egyben.⁵³⁸ A piaci struktúrák alapvető különbsége mellett – a visszaéléssel célzott vállalkozás versenytárs-e vagy sem –, az eredményük tekintetében is érdemes különbséget tenni a két visszaélési típus között, hiszen míg a kihasználó jellegűnek rövid távú eredményei vannak csak, addig a szisztematikusan alkalmazott kizorító jelleg a piaci működés ellehetetlenüléshez, azaz hosszabb távú és súlyosabb piaci torzuláshoz vezet.

A hálózatos iparágak vonatkozásában, elsősorban az utóbbi a releváns, hiszen a piacon a monopolisztikus helyzetben lévő szolgáltatók a versenytársaik ellehetetlenítése mellett törekednek a kiváltságos helyzetük megőrzésére.

6.4.3. A kizorító árazás altípusai

⁵³⁶ Érdekes még a domináns piaci szereplő szociális kötelezettségeinek a vizsgálata is, azaz az erőfölényes helyzet által kialakított, különösen nehéz körülmény, mely megváltoztatja – szociális szempontból – a vállalkozás mozgási lehetőségeinek a határait. (Lásd: Meyer (2011), p. 10.)

⁵³⁷ Lásd például: Motta, M. and De Streel, A. (2003), *Exploitative and Exclusionary Excessive Prices in EU Law*, 8th Annual EU Competition Workshop, Florence; Tóth Tihamér, *Az Európai Közösség versenyjoga*. JATEPress, Szeged, 2003. pp. 115-116.

⁵³⁸ Erről bővebben: Vickers, J., *Abuse of Market Power*. The Economic Journal, 115, 2005. pp. 246 et seq.

A versenyjogi gyakorlatban a kiszorító árazásnak három fő típusa alakult ki: i) a túlzó árazás, ii) a felfaló árazás, iii) valamint az árprés, amiket a szakirodalom széles körben tárgyal.⁵³⁹ A három magatartás röviden így jellemezhető.

6.4.3.1. A tisztességtelenül megállapított (túlzottan magas) árazás

Az egyik legalapvetőbb verseny-közgazdasági árazási alapvetés szerint túlzó árazásról akkor van szó, amikor egy vállalat az erőfölényes helyzetét kihasználva olyan árat határoz meg a piacon, amelyet hatékony verseny mellett lehetetlen lenne fenntartani.⁵⁴⁰ A versenyjogi gyakorlat szerint a túlzó ár csak nagyon ritkán állapítható meg. A Gazdasági Versenyhivatal szerint abban az esetben, amennyiben a kirívóan magas árat meg is lehet állapítani, célszerű, hogy a piaci versenyhelyzet megőrzése érdekében ex ante szabályozói beavatkozásra kerüljön sor.⁵⁴¹ A magatartásra a leghatékonyabb választ tehát az ágazati szabályozás tudja adni.

Az európai versenyjogi gyakorlat a General Motors és a United Brands-ügyekben teljesedett ki először.⁵⁴² A Bíróság kimondta, hogy akkor lehet szó jogellenes túlzó árazásról, amikor a domináns cég olyan árakat alkalmaz, amelyek nincsenek összefüggésben az általa nyújtott szolgáltatások gazdasági értékével és ez a piacon versenytorzuláshoz vezet. Később kiemelte, hogy a jogsértés akkor állapítható meg, ha az erőfölényben lévő vállalkozás által meghatározott ár következtében a vállalkozás olyan profithoz jut, amelyhez hatékony verseny mellett nem lenne esélye. Ehhez azonban ismerni kell a termék előállításának költségeit.⁵⁴³ A British Leyland-ügyben a Bizottság állásfoglalását⁵⁴⁴ követendő, a Bíróság megállapította, hogy a kérdéses szolgáltatáshoz kapcsolódó ár – bizonyos tagállami bizonyítványok kiállításának költsége – nem kapcsolható a szolgáltatáshoz, az mindössze egy igazgatási feladat ellátásának ellentételezése, s így indokolatlan.⁵⁴⁵ A CICCE-ügyben⁵⁴⁶ az ítélkezési gyakorlat ismét tovább

⁵³⁹ Lásd, például: Wish, R., *Competition Law*, 5th edition. London, LexisNexis, UK, 2005. Chapter 5; Kallaugher, J. and Sher, B., *Rebates revisited: Anti-Competitive effects and exclusionary abuse under Article 82*, E.C.L.R. issue 5, 2004. pp. 263-285.; Lang, J.T. and O'Donoghue, R., *Defining Legitimate Competition: How to clarify pricing abuses under Article 82 EC*, 26 Fordham Intl LJ, 2002. pp. 83 et seq.; Fox, E.M., *What is harm to competition? Exclusionary Practices and Anticompetitive Effect*, 70 Antitrust LJ 371, 2002.; Vickers (2005).

⁵⁴⁰ Joliet, R., *Monopolization and abuse of dominant position: a comparative study of the American and European approaches to the control of economic power*, Liège, Faculté de Droit de Liège, Liège, 1970.

⁵⁴¹ A GVH 21.22 sz. elvi állásfoglalása alapján.

⁵⁴² 26/75 sz. ügy, *General Motors Continental NV v Commission of the European Communities*, ECR [1975] p. 1367; 27/76 sz. ügy, *United Brands Company and United Brands Continentaal BV v Commission of the European Communities*, ECR [1978], p. 0207.

⁵⁴³ 27/76 sz. ügy, 251-253. pontok.

⁵⁴⁴ Commission Decision of 2 July 1984, *British Leyland*, OJ [1984] L 207/11

⁵⁴⁵ 226/84 sz. ügy, *British Leyland Public Limited Company v Commission of the European Communities*, ECR [1986], 3263. o., para. 28.

finomult. A Bíróság megállapította, hogy az árak összehasonlításánál nem lehet általánosságban árakat hasonlítani: tekintettel kell lenni a különböző vállalkozások saját költségelemeire, még akkor is, ha hasonló terméket vagy szolgáltatást visznek a piacra.⁵⁴⁷ A SACEM II-ügyben⁵⁴⁸ pedig arra a fontos következtetésre jutott, hogy az árak összehasonlításánál – amikor a verseny-hatékony árat keressük – olyan vállalkozás árazási gyakorlatát kell vizsgálni, amelyik nincs erőfölényes helyzetben, de működését tekintve hatékony.⁵⁴⁹ Ezen megállapítását a Bodson-ügyben azzal egészítette ki a Bíróság, hogy abban az esetben, ha egy behatárolható földrajzi területen nincs hatékony piac (vagy versenytárs), akkor érdemes egy földrajzilag eltérő, hasonló piacon megvizsgálni az árazást.⁵⁵⁰ A földrajzi ár-összehasonlítás esetében azonban előtérbe kerül az a probléma, amellyel minden nemzeti hatóság szembesülhet: a vállalkozások eltérő költségstruktúrákat alkalmaznak, és szinte kizárt – akár egy földrajzilag pontosan körülhatárolható terület esetében is –, hogy két vállalat megegyező költségelemekkel szervezze működését.

A Gazdasági Versenyhivatal joggyakorlata szerint pedig túlzottan magasnak minősülhet egy ár, amennyiben azt a gazdasági erőfölényben lévő vállalkozás a korábban érvényesített árat nagyobb mértékben emeli, mint az a gazdasági körülményekben beállt objektív változások miatt indokolt lenne.⁵⁵¹ Egy ügyben a Versenytanács kimondta, hogy az inflációt meghaladó mértékű áremelés, valamint az olyan áremelés, amely meghaladja a vállalkozás gazdaságilag indokolt költségeit és a befektetés adott szakmát jellemző kockázatával arányban álló hozam alapján adódó nyereség összegét, megvalósítja az erőfölénnyel való visszaélés tényállását.⁵⁵² A Versenyhivatal, hasonlóan a már idézett közgazdasági megfontolásokhoz, azt is megállapította, hogy az erőfölényben lévő vállalkozásnak a szerződéskötéstől való elzárkózása abban az esetben valósítja meg a visszaélést, ha az elzárkózást nem tudja objektíven, üzletszerűen ésszerű indokokkal megmagyarázni, valamint az érintett vállalkozásokat ért érdeksérelem mellett, a piacon folyó versenyre érezhetően negatív hatással jár.⁵⁵³ A negatív hatást pedig elsősorban – de nem kizárólag – a fogyasztói jólétben ért negatív

⁵⁴⁶ 298/83. sz., Comité des industries cinématographiques des Communautés européennes (CICCE) kontra Bizottság ügyben XXX-én hozott ítélet (EBHT 1985., 1105. o.).

⁵⁴⁷ 298/83. sz. ügy 24. és 25. pont.

⁵⁴⁸ 110/88 sz. ügy, 241/88, 242/88, *François Lucazeau and others v Société des Auteurs, Compositeurs et Editeurs de Musique (SACEM) and others*, ECR [1989], 2811 o.

⁵⁴⁹ 110/88., 241/88. és 242/88. sz. egyesített ügyek, 29. pont.

⁵⁵⁰ 30/87. sz., *Corinne Bodson* kontra SA Pompes funèbres des régions libérées ügyben hozott ítélet (EBHT 1988., 2479. o.).

⁵⁵¹ Vj-17/1998. Az ítéletet a Fővárosi ítéletábrla a 2. Kf. 27. 028/2003/7. számú ügyben, 2003-ban megerősítette.

⁵⁵² Vj-175/1998.

⁵⁵³ Vj-10/2002.

változás jellemzi. Azonban nem lehet megállapítani a visszaélést, ha a versenytárs kiszorítása sem közvetlen, sem közvetett hatással nincs a fogyasztókra.⁵⁵⁴

6.4.3.2. A felfaló árazás⁵⁵⁵

A felfaló árazás a költség alatti árazások egyik fajtája. Erdélyi találóan, a „monopóliumba való befektetésként”, a „jelen profitjának a jövőbeli magasabb profit reményében való feláldozásaként” így határozza meg a felfaló árazás fogalmát.⁵⁵⁶ Ilyen magatartást folytatni mind az EU-, mind a magyar jogszabályok szerint tilos.⁵⁵⁷

Felfaló magatartás az, amikor az erőfölényben lévő vállalkozás felfaló szándékosan veszteséget vállal, vagy rövid távon feladja a nyereségét vagy termelési áron aluli értékesítéssel a céllal, hogy piaci erejét növelje vagy fenntartsa. A Bizottság közleménye szerint egy ilyen magatartás kifejezetten versenytársak ellen kell, hogy irányuljon, kizárási céllal.⁵⁵⁸ Értelmezésem szerint ez önmagától értetődő, hiszen egy erőfölényben lévő vállalkozásnak nem lehet egyéb olyan indoka, amely a termelési áron aluli értékesítést alátámasztaná, mert e pozíciójából fakadóan például a termékek bevezetésének költségei – az erőfölényes helyzete, ismeretsége miatt – nem terhelik. A Bizottság közleménye megjegyzi, hogy olyan másodlagos piacon is lehet felfaló magatartást végezni, ahol nincs erőfölényben a vállalkozás, de az elsődleges piacon lévő erőfölénye következtében hatással tud lenni arra a piacra is. A Bizottság különösen azokban az ágazatokban szokott ilyen visszaélést tapasztalni, ahol törvényes monopólium keretében folynak a tevékenységek. Az erőfölényben lévő vállalkozásnak, amely törvényes monopóliummal rendelkezik, nem kell felfaló magatartást folytatnia a piaci erőfölény megőrzése érdekében, de a monopóliumból származó nyereségeit felhasználhatja úgy, hogy egyben veszélyezteti a hatékony piaci verseny kialakulását a másik piacon. A

⁵⁵⁴ Vj-10/2002.

⁵⁵⁵ Lásd, bővebben: Erdélyi Márk, *Felfaló árazás. Árazás a versenytárs megsemmisítésére*. Közgazdasági Szemle, LIII. évf., 2006. április. pp. 365–379.; Valentiny Pál, *Árprés és felfaló árazás. Közgazdasági elmélet, bírói, szabályozói gyakorlat*. Közgazdasági Szemle, LI. évf., 2004. január. pp. 24–45.; Bara Zoltán, *A közgazdasági elemzés szerepe a kiszorító/felfaló árazás vizsgálatában. Az Európa Bíróság France Télécom-ügyben hozott ítéletének hatásai*. Közgazdasági Szemle, LIV. évf., 2007. szeptember. pp. 800–820.; Nagy Csongor István, *A felfaló ár megítélése a magyar versenyjogban*. Collega, 3. sz, 2002. pp. 6-13.; Nagy Csongor István, *Predatory pricing in Hungary and in Community law. The perspectives of the legal approximation process in Central and Eastern Europe*. Bibó István Szakkollégium – Európai Jogakadémia, Budapest, 2011. pp. 147-162.

⁵⁵⁶ In: Erdélyi (2006), p. 366-367.

⁵⁵⁷ A versenyszabályok rendelkezésén túl ezt szabályozza még Magyarországon a 2005. évi CLXIV. törvény 7. paragrafusa is: „7. § (1) A beszállítóval szemben a jelentős piaci erővel visszaélni tilos. (2) Az (1) bekezdés szerinti visszaélésnek minősül különösen (...) i) ha a termék nem a kereskedő tulajdona, a szerződésben megállapított számlázott átadási ár alatt meghatározott eladási ár alkalmazása [...]”

⁵⁵⁸ A Bizottság közleménye, 63. pont.

vízszolgáltatások piacán, tekintettel a kapcsolódó másodlagos piacok szerkezetére, ez könnyen előfordulhat.

A Bizottság áron aluli értékesítésnek tekinti, ha az erőfölényben lévő vállalkozás elkerülhető veszteséget vállal fel egy adott időszakban termékei, vagy azok egy része tekintetében az alacsony árak felszámítása, vagy az érintett időszakban a termelés növelése által. A Bizottság az átlagos elkerülhető költséget tekinti kiindulási pontnak annak vizsgálatához, hogy az erőfölényben lévő vállalat elkerülhető veszteségeket szenved vagy szenvedett-e el.⁵⁵⁹ Ha egy erőfölényben lévő vállalkozás a termelésének egészére vagy annak egy részére az átlagos elkerülhető költségnél alacsonyabb árat számít fel, nem nyeri vissza azon költségeket, amelyeket az adott termelés nélkül elkerülhetett volna: olyan veszteséget szenved el, amelyek elkerülhetők lettek volna. Az átlagos elkerülhető költség szintjénél alacsonyabb ár megállapítását ezért a Bizottság a legtöbb esetben az áron aluli értékesítés egyértelmű jelének tekinti, hiszen minden termelés és értékesítés veszteséget termel.⁵⁶⁰ Ezen költségek vizsgálata azonban nem mindig feltétele a felfaló árazásnak. Az ilyen stratégia kimutatása érdekében a Bizottság azt is vizsgálhatja, hogy az erőfölényben lévő vállalkozás elkerülhető veszteséget szenvedett-e el. A Bizottság gazdaságilag ésszerű és megvalósítható alternatívákat vizsgál, amelyek, figyelembe véve az erőfölényben lévő vállalkozást érintő piaci üzleti realitást, várhatóan nyereségesebbek lehettek volna.⁵⁶¹

A GVH gyakorlatában a túlzottan alacsony ár három, viszonylag régi ügyben került elő.⁵⁶² Ezekben a Versenytanács megállapította, hogy nem lehet megállapítani az erőfölénnyel való visszaélést abban az esetben, ha az alacsony ár olyan rövid ideig volt alkalmazva, hogy nem vezetett a versenytárs kiszorításához.⁵⁶³ Az is szükséges a jogsértés megállapításához, hogy az alacsony ár érezhető veszteséget eredményezzen a visszaélést megvalósító vállalkozásnál.⁵⁶⁴ A jogsértés megállapítása tehát mind a képesség, mind a lehetőség szempontjából értékelendő: amennyiben egy vállalkozás, bár erőfölénye megállapítható, nem rendelkezik elegendő forrással arra az időre, amíg az alacsony árból fakadó veszteségeit el kell, hogy

⁵⁵⁹ A közlemény megjegyzi, hogy „a legtöbb esetben az átlagos elkerülhető költség és az átlagos változó költség megegyezik, mert gyakran csak a változó költségek kerülhetnek el. Ha azonban az átlagos változó költség és az átlagos elkerülhető költség eltérő, az utóbbi jobban tükrözi a lehetséges áron aluli értékesítést”. Lásd: a 40. lábjegyzetet.

⁵⁶⁰ A 62/86. sz., AKZO Chemie kontra Bizottság ügyben XXX-én hozott ítélet (EBHT 1991., I-3359. o.) 71. pontja.

⁵⁶¹ Közlemény, 64-65. pontok.

⁵⁶² Vj-10/1997, Vj-76/1999, Vj-56/2001.

⁵⁶³ Vj-10/1997.

⁵⁶⁴ Vj-56/2001.

viselje, képtelen az erőfölény megvalósítására. Ehhez szükséges még az is, hogy a piacralépési korlátok megfelelően magasak legyenek, és a kiszorított vállalkozás ne tudjon azonnal visszatérni a piacra.⁵⁶⁵

6.4.3.3. Árprés⁵⁶⁶

A felfaló árazás vertikálisan integrált vállalkozások esetében tipikusan árprés formájában jelenik meg. Ennek oka, hogy az integrált szerkezetű vállalkozások képesek egyszerre mind a kis-, mind a nagykereskedelmi piacon versenykorlátozó árazási magatartásokat folytatni.⁵⁶⁷ A nagykereskedelmi input árának a növelése vagy a kiskereskedelmi termék értékesítési árának egy bizonyos szint alá való csökkentése – amennyiben ennek célja a versenytársak költségeinek és kiskereskedelmi piaci értékesítése közötti rés minimalizálása – jogellenes.

A jogellenes árprés megállapításának négy feltétele van. Az egyik ilyen feltétel, hogy a vertikálisan integrált vállalkozás számára a kiskereskedelmi tevékenységekhez szükséges nélkülözhetetlen inputok tekintetében szűk keresztmetszet legyen, azaz az inputokat ne lehessen – hasonlóan költséghatékony módon – más vállalkozástól beszerezni. Kapcsolódó feltétel, hogy a jogsértő vállalkozás szabadon dönthesse mind a nagy-, mind a kiskereskedelmi árainról. Ezt a szabadságot még szabályozói döntés⁵⁶⁸ sem korlátozhatja.⁵⁶⁹ Fontos követelmény (hasonlatosan a kiszorítás jellegű visszaélések egyéb változatához), hogy a belépési korlátok elég magasak legyenek ahhoz, hogy a kiskereskedelmi piacon, a versenytárs kilépését követő áremelés után a versenytársak ne tudjanak azonnal visszatérni a piacra. Amennyiben ennek megvan a lehetősége, az erőfölényes vállalkozás nem tudja visszanyerni a feláldozott nyereségét, azaz – és ehhez kapcsolódik a negyedik kritérium –, az

⁵⁶⁵ Vj-76/1999.

⁵⁶⁶ Bővebben: Valentiny (2004), pp. 24–45.

⁵⁶⁷ Ibid., p. 33.

⁵⁶⁸ Valentiny megjegyzi, hogy az ár alakításának kérdésében nincs „szabad kezük a vertikálisan integrált vállalatoknak, hiszen a fogyasztói árak sok helyen szabályozás alá tartoznak, és az alapvető inputokhoz való hozzájárásra vonatkozó szabályozások is szigorodnak. A vertikálisan integrált vállalatnak így szabályozói jóváhagyás nélkül nemigen van módja az árak emelésére vagy csökkentésére.” Véleményem szerint olyan finomhangolású jogsértésekről van szó az árprés eseteiben, amikor az erőfölényben lévő vállalkozó mind az információtöbblet birtokában, mind a gyors piaci mozgást és termék-heterogenitást figyelembe véve könnyen tud mozogni a szabályozási keretek között is és egy szisztematikusan alkalmazott kiszorító jellegű, jogellenes magatartás előbb-utóbb arra az eredményre fog vezetni, hogy a versenytársnak nem éri meg a piacon ellenszolgáltatást nyújtani. A „legügyesebb” vertikálisan integrált szolgáltatók ezt úgy érik el, hogy árazási tevékenységük következtében nem kényszerül kilépésre a versenytárs, s így az inkumbens szolgáltató nem kerül szupermonopol helyzetbe, elkerülve a szabályozásnak kiszolgáltatott helyzetet. Nem értett egyet az Európai Bizottság sem a szabályozásra való hivatkozással, például a Deutsche Telekom-ügyben, ahol annak ellenére megbüntette az inkumbens szolgáltatót, hogy az szabályozott piacon működött.

⁵⁶⁹ C-280/08. sz. ügy, Deutsche Telekom AG kontra Európai Bizottság. EBHT 2010., I-9555. o.

árprés alkalmazása nem lesz kifizetődő.⁵⁷⁰ Ezt egészítette ki a Magyarországon a GVH a 21.25 sz. elvi állásfoglalásával, mely szerint amennyiben az „[á]rprés jellegzetességeit magán viselő, ám átmenetinek, egyedinek – rövid ideig tartó –, alacsonynak minősülő árrés kapcsán a verseny korlátozására való alkalmasság még nem volt igazolható.”⁵⁷¹

Az árprést szabályozói oldalon az árpadló, azaz a minimális termelői ár meghatározásával igyekeznek kiküszöbölni.

6.4.3.4. A kizorítás ténye

Mind a felfaló árazásra, mind az árprésre vonatkozik azonban, hogy a jogellenesség megállapításához szükség van a versenyellenes piaclezárásra. Azaz, meg kell vizsgálni, hogy a magatartás alkalmas-e arra, hogy a fogyasztóknak kárt okozzon,⁵⁷² a feltételezett magatartás csökkenti-e annak valószínűségét, hogy a versenytársak részt vegyenek a versenyben. A Bizottság szerint megállapítható az erőfölényben lévő vállalkozás kizorítási szándéka, amennyiben az erőfölényben lévő vállalkozás magatartása és annak valószínű hatásai több piacon és/vagy a lehetséges piacra lépések egymást követő időszakában is megfigyelhetők.

A versenytárs tényleges piacelhagyása azonban a jogsértés megállapításának nem követelménye. A verseny intenzitásának a csökkenése, a versenytárs hosszú távú ellehetetlenítése,⁵⁷³ vagy a potenciális kilépés feltételeinek a megteremtése már elegendő.⁵⁷⁴ Az erőfölényben lévő vállalkozás azonban érvelhet azzal, hogy a szisztematikusan alkalmazott alacsony ár méretgazdaságosságot vagy a piaci terjeszkedéshez köthető hatékonyságjavulást eredményez.⁵⁷⁵ A magyar versenyhatóság is ezt a megközelítést követi, hiszen egy 2003-as határozatában megállapította, hogy ha egy erőfölényben lévő vállalkozás olyan magatartást folytat, amelynek célja a versenytárs piacról való kizorítása, az akkor is

⁵⁷⁰ Valentiny (2004), pp. 33 et seq.

⁵⁷¹ GVH, 21.25. sz. elvi állásfoglalás, valamint a Vj-39/2009 sz. határozat.

⁵⁷² „Rendszerint csak a hosszú távú átlagos határköltés alatti árképzés alkalmas a hasonlóan hatékony versenytársak piacról történő kizorítására.” Bizottság közleménye, 67. pont

⁵⁷³ „Az is elegendő például, ha a magatartás valószínűleg alkalmas az egyébként bekövetkező árcsökkenés megakadályozására vagy késleltetésére. A fogyasztóknak okozott kár meghatározása nem a nyereség és a veszteség mechanikus számításán alapul, és nincs szükség a teljes nyereség bizonyítására. A fogyasztóknak okozott valószínű kár kimutatható a magatartás valószínűsíthető piaclezáró hatásának vizsgálatával, összekapcsolva egyéb tényezők, például a piacra lépési akadályok figyelembevételével”. Közlemény, 71. pont. Lásd még: T-83/91. sz., Tetra Pak International kontra Bizottság (Tetra Pak II) ügyben hozott ítéletet (EBHT 1994., II-755. o.) és a COMP/38.233 Wanadoo Interactive ügygel kapcsolatos, 2003. július 16-i bizottsági határozat 332–367. pontját.

⁵⁷⁴ Közlemény, 68-69. pont.

⁵⁷⁵ Ibid., 74. pont.

visszaélésnek minősül, ha a kizorításra nem kerül sor.⁵⁷⁶ Szükséges azonban, hogy a kizorítás miatt a piaci verseny csökkenjen, a fogyasztókat pedig negatív hatás érje.⁵⁷⁷

Az európai gyakorlat és a magyar versenyhatóság gyakorlata is meglehetősen szigorúan közelíti az erőfölénnyel rendelkező vállalkozások magatartásait. Mint láttuk, a jogsértés megállapításához elegendő a kizorítás jogellenes megcélozása, annak megtörténte nem szükséges. Az erőfölénnyel rendelkező vállalkozások is törekedhetnek azonban arra, hogy jogszerű eszközökkel a piacon a lehető legnagyobb szeletet szerezzék meg. A GVH 21.24 sz. elvi állásfoglalása szerint ezek a vállalkozások a verseny érdekében minden olyan eszközt igénybe vehetnek, amelyek hátrányosak lehetnek a versenytársaik számára, amennyiben azok alkalmazása nem ütközik a versenyjogba, hiszen „önmagában az erőfölény fennállása nem teszi indokolttá azt, hogy az ilyen vállalkozás által alkalmazott mindenféle versenyeszköz használata jogsértőnek minősüljön, pusztán azért, mert azok alkalmazása hátrányt jelent a versenytársak számára.”⁵⁷⁸

6.6. Összefoglalás

Ebben a fejezetben bemutattam, hogy az ex post versenyfelügyeleti tevékenység milyen megfontolások mellett követi az árazással kapcsolatos erőfölényes magatartásokat. Láthattuk, hogy egy egyszerűnek tűnő vizsgálat nem mindig egyszerű. Azt is láttuk, hogy a joggyakorlat egy 35 éves fejlődési folyamat eredményeképpen jutott el oda, hogy az elfogadható gazdasági ár fogalmát összehasonlítási alapon értelmezze, valamint a piacelhagyás tényét valószínűsítő magatartásokat is tiltsa. Ezek a megfontolások fontosak kell, hogy legyenek egy ágazati szabályozás kialakítása közben is. Egy rosszul meghatározott és versenyjogi visszaélésekre lehetőséget adó szabályozás indokolatlanul hozza nehéz helyzetbe a vállalkozásokat.

⁵⁷⁶ Vj-78/2003.

⁵⁷⁷ Ezt erősíti meg a Vj-42/2006-os ügyben hozott határozata is, amikor a fogyasztókat ért hátrányokat és a verseny védelmét mérlegelte a hatóság. Lásd még: GVH, 21.20 elvi állásfoglalás.

⁵⁷⁸ Lásd még, Vj-136/2008.

7. fejezet A Vízkereitirányelv előkészítése és elfogadása

7.1. Bevezetés - a környezetpolitika megjelenése az Európai Unió⁵⁷⁹ dokumentumaiban⁵⁸⁰

Az európai vízvédelmi és szabályozási alapidokumentum, a 2000. évi elfogadott Vízkereitirányelv elfogadásának körülményei ismertetése előtt nézzük meg röviden, hogy egyáltalán hogyan jutott el a tagállamok a „közösségi szintű környezetpolitika” kialakításához.

Az 1957-ben aláírt Római Szerződésben a tagállamok fő célja a gazdasági integráció előkészítése volt. Az első környezetvédelmi politikai felhangok csak az 1972-es stockholmi ENSZ környezetvédelmi konferenciát követően kerültek előtérbe. Alapvetően a német delegációnak köszönhető, hogy ma környezetvédelmi – és azon belül vízminőséget- és mennyiséget megőrző – politikáról beszélhetünk Európában. A delegáció egy 1972-es tanácsi feljegyzésben kérte, hogy a Tanács készülő határozata egy „általános környezetvédelmi koncepción” alapuljon. A Tanács környezetvédelmi politikáról szóló dokumentumának

⁵⁷⁹ Európai Unió alatt az Európai Uniót és annak jogelődjait, az Európai Közösségeket és az Európai Gazdasági Közösségeket értem. A fejezetben a könnyebb követhetőség érdekében az Európai Unió kifejezést használom.

⁵⁸⁰ A korábban idézett környezetjogi tárgyú tanulmányokon túl, lásd még: Kiss Marianna, *Európa vízvédelme a Vízkereitirányelv tükrében*. Debreceni Egyetem, Hallgatói dolgozat, 2010; Fodor László, *Környezetvédelmi igazgatás az ezredfordulón*. Publicationes Universitatis Miskociensis. Sectio Juridica et Politica. - 17 (2000), pp. 55-91. - Publ. Univ. Misk. Sec. Jur. Pol. - ISSN 0866-6032, különösen, pp. 58 et al.; Szabó Máté, *Az európai környezetpolitika – konszenzus a szociáldemokrata és a liberális irányzatok között?* Társadalomkutatás, Vol 24, No 3, 2009. pp. 403-429.

tartalmaznia kell „egy általános részt, mely meghatározza az európai környezetvédelmi politika legfontosabb alapelveit”. Az általános részben szerepelniük kell olyan általános alapelveknek és célkitűzéseknek, melyeket azonos módon vesznek figyelembe az egyes EK-intézkedések során és a tagállamok egyedi cselekvéseihez meghatározott iránymutatásokban.⁵⁸¹

A német javaslatot 1973-ban az Európai Közösségek első környezetvédelmi akcióprogramja követte. Az első akcióprogram fő célkitűzése az volt, hogy a természetes környezetet a Közösségekben megőrizzék, a gazdasági növekedésnek a környezetvédelmi alapelvekre tekintettel legyenek, valamint a Közösség polgárainak az életkörülményeit, életfeltételeit és környezetét egy magasabb szintre helyezték. Ebben a programban jelentek meg először *expressis verbis* azok az alapelvek, amelyek a mai napig meghatározzák a környezetvédelemmel kapcsolatos politikákat.⁵⁸²

A dolgozat szempontjából kiemelendő, a második program kiemelt szerepet biztosított a víznek és a vízvédelemnek, valamint elemezte a gazdasági eszközöknek a környezetvédelemmel való összekapcsolásának a lehetőségét. Ez még inkább kiteljesedett a harmadik programban, azzal kiegészülve, hogy a program a környezetvédelmi politika szerepét már nem egy önmagáért való politikának, hanem egy átfogó társadalmi-gazdasági tényezőnek tekintette.⁵⁸³

7.1.2. Az Egységes Európai Okmány vonatkozó kiegészítései

Az Alapszerződésben először az Egységes Európai Okmány módosításaival jelent meg a környezetvédelem, amikor a hatályban lévő Szerződés 130r-t. cikkébe bekerült a környezetvédelmi politika. Ez volt az első átfogó alapszerződés-módosítás, amely alapszerződési legitimációt biztosított a környezetvédelemnek. Az Egységes Európai Okmány harmadik részébe, a VII. cím alá kerültek azok a rendelkezések, amelyek a mai napig meghatározzák a közösségi környezetvédelmi politikai alapjait. Ezek a változtatások a

⁵⁸¹ Krämer, L., *The Genesis of EC Environmental Principles*, Research Papers in Law College of Europe, Brugge, 7/2003. p. 2.

⁵⁸² Ezek az alapelvek később, részben bekerültek a Szerződésekbe is. Az Akcióprogram részeként még nem rendelkeztek jogi kötőerővel.

⁵⁸³ Bővebben: Bándi (2011), pp. 148-149.

környezetvédelem minimumszintjét jelölték ki. A Bándi által használt felsorolást követve a következőképpen foglalhatók össze a szerződés által életbe lépett változások.⁵⁸⁴

A 130r. cikk a környezetvédelmi szabályozás közösségi céljait, elveit, valamint a legfontosabb irányadó szempontokat tartalmazza. Az ilyen politikák a közösségek szintjén a szubszidiaritás elvének megfelelően alkalmazhatók. A Községek hatásköre nem kizárólagos, a tagállamok a módosításokat követően is megőrizték környezetvédelemmel kapcsolatos kompetenciáik egy részét. A 130s. cikk a környezetvédelemmel kapcsolatos közösségi jogalkotást határozta meg. Eszerint, alapvető szabály az, hogy a környezetvédelmi tárgyú jogi aktusokat a Tanács egyhangú határozattal fogadhatja el.⁵⁸⁵ A módosítások lehetővé tették a környezetvédelem területén szinte minden közösségi jogalkotási forma használatát: azaz a rendeletet, irányelvet, határozatot és ajánlásokat, valamint véleményeket is. Végezetül, a 130t. cikk rendelkezett a legkisebb szigor klauzulájáról, amely meghagyta a tagállamoknak, hogy – a Szerződéssel összeegyeztethető – szigorúbb szabályokat alkossanak.

Az új rendelkezések mellett kiegészültek a korábbi harmonizációs szabályok is, azaz a 100. cikk is. A környezeti tárgyú harmonizáció meghatározója a védelem magas szintje lett, és a harmonizációs rendelkezéseket minősített többséggel fogadták el. A környezetvédelmi jogalkotással kapcsolatos intézményi oldal fejlődése azonban nem állt meg 1987-ben.

7.1.3. A Maastrichti és az Amszterdami Szerződés kiegészítései

Az Egységes Európai Okmányt követő első módosítások a kelet-európai politikai változásokat követően, egyre élénkülő, környezetvédelemhez és fenntarthatósági politikához fűződő nemzetközi lázban születtek meg. Az 1993-ban hatályba lépő Maastrichti Szerződés ugyan nem hozott akkora változásokat, mint az Egységes Európai Okmány, mégis érdemes röviden szólni a változtatásokról. A változások – egyrészt a hasonló irányú nemzetközi folyamatok hatására⁵⁸⁶ – a Szerződés 2. cikkébe, annak céljai közé beemelték a környezet magas szintű védelmét és javítását, valamint a kiegyensúlyozott és fenntartható fejlődést. A környezetvédelmi cím az új, XVI. cím lett, a 130s. cikk pedig kiegészült újabb hatáskörökkel

⁵⁸⁴ Ibid., pp. 160-161.

⁵⁸⁵ Bizonyos feltételek mellett azonban a Tanácsnak lehetőségre volt minősített többséggel elfogadott döntésre is.

⁵⁸⁶ 1992-ben volt az ENSZ Környezet és Fejlődés konferenciája, melynek az előkészületei és célja jóval korábban érezhetőek voltak. Az itt elfogadott nyilatkozatok hatására terjedt el a fenntartható fejlődés és a környezeti elemek kapcsolatának szakpolitikája.

(például a földrendezési politika, energiapolitika). Emellett, a Szerződés bevezetőjében is megjelent az új, immár kiemelt fenntarthatóság elve.⁵⁸⁷

Az Egységes Európai Okmányban kizárólag a környezetvédelmi területekre jellemző szubszidiaritás és arányosság elvek a Szerződés általános elvei közé került. Az elvek szerint a Közösség intézkedései nem léphetik túl a Szerződés céljainak eléréséhez szükséges mértéket és a közösségi szabályokat csak ott lehet alkotni, ahol a tagállami fellépés nem bizonyul eredményesnek. Azaz, ha a tagállamok hatékonyabban tudtak fellépni a környezet védelmének az érdekében, akkor a közösségi jogszabály megalkotására nincs lehetőség.

A Maastrichti Szerződés a korábban hatályos Szerződés 130r. cikkét egészítette ki az elővigyázatosság elvével (ezek a rendelkezések váltak később a Maastrichti Szerződés szerinti 174-176. cikké, illetve a Lisszaboni Szerződés szerint a 143-144. cikké).^{588 589} A 174. cikk (2) bekezdése kimondja, hogy *„[a] Közösség környezetpolitikájának célja a magas szintű védelem, figyelembe véve ugyanakkor a Közösség különböző régióinak helyzetében mutatkozó különbségeket. Ez a politika az elővigyázatosság és a megelőzés elvén, a környezeti károk elsődlegesen a forrásuknál történő elhárításának elvén, valamint a „szennyező fizet” - elven alapul.”* A Szerződés meghagyta tehát a lehetőséget a tagállamoknak arra, hogy a közös, de megkülönböztetett felelősség nemzetközi elve⁵⁹⁰ szerint kezeljék az egységes európai környezetpolitikai célkitűzéseket.

Alapvető változtatás a Maastrichti Szerződésben az volt, hogy jogalkotási szempontból a Közösség könnyebb helyzetbe került, mert az egyhangú jogalkotást felváltotta a minősített többség. Ez hamarosan a felgyorsult környezetvédelmi tárgyú jogi aktusok alkotásán is érezhetővé vált. A változás azonban nem érintette a vízgazdálkodásra vonatkozó rendelkezéseket, mert azokra továbbra is az egyhangú döntéshozatal vonatkozott.

⁵⁸⁷ Az Európai Unióról szóló szerződés, Preambulum. HL C 191., 1992.7.29.

⁵⁸⁸ Érdekességként megemlítem, hogy a maastrichti és amszterdami szerződésmódosításokhoz képest a lisszaboni szerződésben a következőképpen változott a szennyező fizet elvre vonatkozó kitétel: *„[...] az (5) bekezdésben az „a Tanács – a »szennyező fizet«-elv sérelme nélkül – az ilyen intézkedés elfogadásáról szóló jogi aktusban megfelelő rendelkezéseket állapít meg” szövegrész helyébe az „a szóban forgó intézkedés – a »szennyező fizet«-elv sérelme nélkül – megfelelő rendelkezéseket állapít meg” szöveg lép.”* Lásd: *Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról, amelyet Lisszabonban, 2007. december 13-án írtak alá*, HL 2007/C 306/01.

⁵⁸⁹ Itt, a továbbiakban a könnyebben követhetőség miatt a Maastrichti Szerződés számozását használom.

⁵⁹⁰ Lásd a Rió Nyilatkozat a Környezetről és Fejlődésről 7. cikkét: *„Az Államok átfogó közösségi szellemben fognak együttműködni annak érdekében, megőrzik, megvédik és helyreállítják a Föld élővilágának egészségét és egységét. [...] az Államok közös, de megkülönböztetett felelősséget viselnek.”*

A maastrichti változtatásokat hamar követte a Szerződések újabb, átfogó revíziója. A környezetvédelmi szabályok azonban az Amszterdami Szerződésben sem változtak lényegbevágóan. Az Unió céljai közé bekerült a környezetvédelmi megfontolások mellé a fenntartható fejlődés alapelve. A módosító szerződés 2. cikk (2) bekezdése szerint: „*A Közösség feladata, hogy közös piac, valamint gazdasági és monetáris unió létrehozásával, továbbá a 3. és a 3a. cikkben meghatározott közös politikák, illetve intézkedések végrehajtásával a Közösség egész területén előmozdítsa a gazdasági tevékenységek harmonikus, kiegyensúlyozott és fenntartható fejlődését, [...] a környezet minőségének magas szintű védelmét és javítását, az életszínvonal és életminőség emelését [...]*.”⁵⁹¹

A 2. cikk (4) bekezdése szerint kiegészült a korábbi szerződés 3c. cikke is, mely szintén környezetvédelem és a fenntartható fejlődés közösségi politikai szintre emelése mellett tette le a voksot. E cikk szerint „*[a] környezetvédelmi követelményeket — különösen a fenntartható fejlődés előmozdítására tekintettel — be kell illeszteni a 3. cikkben említett közösségi politikák és tevékenységek meghatározásába és végrehajtásába.*” Ahogyan a rendelkezésben is látszik, az uniós jogalkotásba is bekerült a kilencvenes években egyre erősödő integratív környezetjogi szemlélet. Ennek a szemléletnek a közösségi környezetjogban való megjelenése elsősorban az angolszász érdekérvényesítésnek volt köszönhető. Röviden, a szemlélet az jelenti, hogy a döntéshozatali eljárás közben nem csak azokat a környezeti szempontokat kell figyelembe venni, amelyekre konkrétan az adott normaalkotási folyamat vonatkozik, hanem a környezet érdekét általánosan.⁵⁹²

Bár időrendi szempontból talán kilóg, mégis érdemes megjegyezni, hogy a fenntartható fejlődésről⁵⁹³ szóló rendelkezés a Lisszaboni Szerződés hatálybalépésével átalakult. A 2. cikk (3) bekezdése ma a következőképpen szól: „*[...] Az Unió Európa fenntartható fejlődéséért munkálkodik, amely olyan kiegyensúlyozott gazdasági növekedésen, árstabilitáson és magas versenyképességű, teljes foglalkoztatottságot és társadalmi haladást célul kitűző szociális*

⁵⁹¹ HL C 340, 1997.11.10.

⁵⁹² Lásd még, Fodor (2000), pp. 60-61. Fodor megjegyzi, hogy az integratív környezetszabályozási szemlélet nem lehet mindenre kiterjedő és feltétel nélkül alkalmazandó: „A környezet teljességében való szemléletének azonban korlátai vannak, és az egyes szempontoknak nincs közös nevezője, mértékegysége, vagyis a környezet elemeire vonatkozó részállítások csak szubjektív, értékelő mozzanatot hordozó döntéssel összegeezhetőek a környezet egészére vonatkozó állítássá.” In: Fodor (2000), p. 60.

⁵⁹³ A fenntartható fejlődéssel kapcsolatban, lásd, például: Fleischer Tamás, *Fenntartható fejlődés: környezeti, társadalmi és gazdasági tényezők*. MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont Világgazdasági Intézet. Elérhető: http://www.vki.hu/~tfleisch/PDF/pdf07/fleischer_fe-fejl-kor-tar-gaz-tenyezok_kum07.pdf (Ellenőrizve: 2013. február 21.)

*piacgazdaságon alapul, amely a környezet minőségének magas fokú védelmével és javításával párosul.*⁵⁹⁴

Mint említettem, a kezdeti időkben a Római Szerződések jogharmonizációs rendelkezései voltak az alapvető hivatkozási pontok a korai közösségi jogalkotásban. Az Amszterdami Szerződés óta lényegében csak a számozása változott a belső piaci integráció formálásának és működésének a meghatározó eszközét jelentő 114. cikknek (korábban 100a., illetve 95. cikk). A magas szintű védelem és az elért tudományos eredmények ismerete alapvető szinten jelent meg.⁵⁹⁵ A környezetvédelmi cím immár a XX. cím, lényeges változás nélkül, a korábbi szerződések struktúráját követve. A környezet védelmére vonatkozó jogi aktusokat, és minden hasonló tárgyú jogalkotási folyamatot a Bizottság javaslatára, a Parlament és a Tanács egyetértésével – ez az úgynevezett rendes jogalkotási eljárásban – fogadnak el. A vízgazdálkodással kapcsolatos ügyekben azonban a többségi döntéshozataltól eltérően egyhangúságra van szükség.

7.2. A keretirányelvvvel kapcsolatos előkészületek

Az Amszterdami Szerződést követően kezdődtek meg azok az alaposabb, előkészítő munkálatok, melyek nyomán már 2000-ben hatályba lépett az EU Vízkkeretirányelve. Az irányelv hatásai azonban 2015 előtt a hosszú tagállami implementációs folyamatok miatt valószínűleg nem lesznek érezhetőek. Ez az irányelv határozza meg az uniós vízpolitika kereteit, a vízzel kapcsolatos környezetvédelmi és gazdasági szabályozás (harmonizált) határait.⁵⁹⁶ Az irányelv rendkívül összetett: a korábbi vízre vonatkozó közösségi, uniós és nemzetközi szabályozásokat átfogóan érinti, s bár egyes rendelkezései önmagukban is értelmezhetőek, a teljes irányelv csak az európai vízügyi politikákkal összhangban elemezhető. Az irányelv elsődleges céljai a vízügyi és vízvédelmi politika fejlesztése, a vizek minőségének a javítása, a jó ökológiai állapot és a fenntartható közösségi vízgazdálkodás kereteinek a kialakítása. A vízi környezet védelme – ezalatt a felszíni, felszín alatti, tengerparti és folyótorkolatokat is magába foglaló területeket érti –, az aszály és az árvíz okozta veszélyek elkerülése és minimalizálása, az ivóvíz és a gazdasági igényű vízfogyasztás biztosítása az irányelv kiemelt céljai között kaptak helyet.

⁵⁹⁴ Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításai (Lisszaboni Szerződés), 1. cikk, 4. pont.

⁵⁹⁵ A védelmi záradék is a korábbi szabályozásokat követi a lisszaboni szerződésben.

⁵⁹⁶ Az egyhangú döntéshozatalra tekintettel nagyon nehéz mindenre kiterjedő szabályozást alkotni. Az uniós szintű harmonizált vízügyi politika akadályai a tagországokban a vízszektorra érintő nézőpontbeli különbség.

A 251. cikk szerinti eljárásban, a Gazdasági és Szociális Bizottság, valamint a Régiók Bizottságának a véleményének a figyelembevételével elfogadott keretirányelv közvetlen háttérdokumentuma a Bizottság 1997 (COM(97)49 számú, azonos címet viselő javaslata volt.⁵⁹⁷ Ez a háttérdokumentum a Tanács és a Parlament Környezetvédelmi Bizottságának az 1995-ös kérésére született, követve a Bizottság megelőző, hasonló tartalmú 1996 februárjában megjelent közleményét. Ez a Bizottsági közlemény határozta meg először a közösségek történetében a környezetvédelmi alapokra helyezett közös vízügyi politikát.⁵⁹⁸ A javaslatban minőségi és mennyiségi vonatkozású rendelkezések, a vízgyűjtő-gazdálkodási terv kialakításának fontossága megjelent, valamint az a fenntarthatóság érdekében a gazdasági szempontokat is figyelembe vette. A javaslat a bevezetőjében így fogalmaz: „[a]z irányelv célja a vízrendszerek, valamint vízigénye okán a földtani ökoszisztémák további romlásának megakadályozása, azok védelme, valamint, minőségi és mennyiségi javulása. Az irányelv így hozzájárul a fenntartható fejlődéshez szükséges mennyiségű és minőségű vízellátás biztosításához.”⁵⁹⁹

Az 1997-es bizottsági javaslatot azonban nem fogadta osztatlan siker: míg a Tanács méltatta a benne foglalt javaslatokat, a Parlament kritikával élt a közösség hosszú távú vízügyi politikájának a megformálását illetően. A Régiók Bizottsága az 1996 szeptemberében⁶⁰⁰ közölt véleményében hangsúlyozta, hogy a helyi viszonyok figyelmen kívül hagyása, az adminisztrációs és jogszabályi különbségek hanyagolása negatív hatással lehet a közösségi kezdeményezésekre. A Bizottság végső tervezetének kialakításában elsősorban a korábbi közösségi, környezetvédelmi tárgyú jogszabályok szétdarabolt jellege, valamint azok helyenként követhetetlen és eltúlzott részletessége játszott közre.⁶⁰¹

⁵⁹⁷ Proposal for a Council directive establishing a framework for Community action in the field of water policy. 97/0067 (SYN), COM (97) 49 final. Megjegyzem, hogy az irányelvet előkészítő munkálatokra minden bizonnyal nagy hatással volt az 1992-es OSPAR Konvenció az észak-kelet-atlanti tengeri környezet védelméről, mely 1998-ban lépett hatályba. Az egyezmény elérhető itt: http://www.ospar.org/html_documents/ospar/html/ospar_convention_e_updated_text_2007.pdf (Ellenőrizve: 2013. május 5.)

⁵⁹⁸ Lásd még, a Bizottság javaslatát: COM(97)49 final. Brussels 26.2.1997, Explanatory Memorandum, 1. pont

⁵⁹⁹ A Bizottság javaslata, p. 2.

⁶⁰⁰ CdR 186/96 fin.

⁶⁰¹ Ilyen jogszabályok voltak, többek között: Az ivóvízkivételre szánt felszíni víz minőségi követelményeiről szóló, 1975. június 16-i 75/440/EGK tanácsi irányelv HL L 194., 1975.7.25., p. 34.; Council Directive 76/160/EEC of 8 December 1975 concerning the quality of bathing water. HL L 31, 5.2.1976, pp. 1–7.

A mind vízminőségi és vízmennyiségi szempontokat figyelembe vevő végső bizottsági javaslat szabályozási alapként a vízgyűjtőterületek meghatározását jelölte meg. A fenntartható vízszolgáltatás és a minőségi védelem érdekében a többféle szempontot figyelembe vevő megközelítést javasolt, azaz a szennyező forrásnál való fellépés mellett a környezetvédelmi politikák összehangolt kialakításának is fontos szerepet szánt.

A Keretirányelv célkitűzései hosszú előkészítő munkálatok után fogalmazódtak meg, de gyakorlatilag egy az egyben követik a már 1988-ban kiadott tanácsi állásfoglalásban meghatározott célokat.⁶⁰² Bár a tagállami miniszterek már akkor rávilágítottak az európai ökoszisztémát érintő keretszabályozás és a joganyag azonnali kialakításának szükségére, még több mint 12 évnek kellett eltelnie, hogy a nemzetközi szinten is egyedülálló joganyagot elfogadják.⁶⁰³ Meghatározó volt ebben a folyamatban az Európai Tanács 1995. december 18-án elfogadott következtetése, melyben többek között egy új keretirányelv felvázolását kívánta meg a fenntartható vízpolitika alapelveinek meghatározására az Európai Unióban, és a Bizottságot egy javaslat elkészítésére kérte fel.⁶⁰⁴ A Bizottság viszonylag gyorsan, intenzív munka eredményeképpen, 1996 szeptemberében benyújtotta javaslatát.⁶⁰⁵ Végezetül a Tanács 1996. június 25-én, a Régiók Bizottsága 1996. szeptember 19-én, a Gazdasági és Szociális Bizottság 1996. szeptember 26-án és az Európai Parlament 1996. október 23-án arra kérte fel a Bizottságot, hogy terjesszen elő javaslatot egy tanácsi irányelvre, amely majd meghatározza az európai vízpolitika kereteit.

A Bizottság hosszas munkák és egyeztetések során 2000 második felében a jogalkotási folyamat a végére ért. Megszületett az irányelv, amely a nagyívű célokat meghatározta, de a kijelölt célok eléréséhez szabad kezét adott a tagállamoknak. Számos célkitűzése mellett az irányelv célja, hogy az implementációs időszak végére az Európai Unió tagállamaiban egységesen létrejöjjön egy innovatív, fenntartható és ellenőrizhető vízszabályozás. A bizottsági javaslat elfogadását⁶⁰⁶ követően a végrehajtói feladat azonban a tagállamokra várt: a tagokat folyamatos nemzeti jogba való átültetést igazoló jelentési kötelezettség terheli.

⁶⁰² HL C 209., 1988.8.9. p. 3.

⁶⁰³ Jelentősebb események a Vízkeretirányelv kialakításáig: 1991: Hágai minisztériumi nyilatkozat, A Tanács 1992. február 25-i (HL C 59., 1992.3.6., p. 2.) és 1995. február 20-i (HL C 49., 1995.2.28., p. 1.) határozatai, valamint az Európai Környezetvédelmi Ügynökség 1995. november 15-én benyújtott, „Az Európai Unió környezetének helyzete 1995-ben” témájú jelentése.

⁶⁰⁴ Lásd még: Vízkeretirányelv, (5) preambulum-bekezdés.

⁶⁰⁵ L C 355., 1996.11.25. p. 1.

⁶⁰⁶ Hatályba 2000. december 22-én lépett.

Mivel az irányelv számos feladatot határoz meg, és ezekre meglehetősen hosszú implementációs időszakot jelöl ki, egyelőre nehéz a vízpiaci liberalizáció és a környezeti elemek költségmegtérülési elv alapján történő árazása szempontjából értékelni a folyamatot. A hatékony liberalizációhoz azonban elengedhetetlen, hogy a jelenlegi szabályozási rendszert, azaz a vízszolgáltatásokat a tagállamok alaposan felülvizsgálják, és a víz használatának árazását Keretirányelv rendelkezéseinek megfelelően kialakítsák, hiszen a víz nemcsak természeti és társadalmi, hanem számottevő gazdasági értékkel is rendelkezik. A Keretirányelv által 2009. december 22-ig elkészítendő⁶⁰⁷ nemzeti vízgyűjtő-gazdálkodási terveknek az ilyen problémákra is ki kellett térniük.

7.3. A keretirányelv helye az EU-jogban és a nemzetközi egyezmények fényében

A 2000/60/EK irányelv az unió vízügyi politikájának átfogóan és sokrétűen határozza meg. Az irányelv azonban nem önmagában értelmezendő, párhuzamos szabályoktól függetlenül létező jogszabály. Az irányelv által lefedett szabályozási területek a több évtizede formálódó európai környezetvédelmi és gazdasági szabályozási politikában több helyen is szerephez jutottak már. A jogszabály által lefedett környezetvédelmi politikák az alábbi főbb területeket érinti: i) a vízzel kapcsolatos – ökológia és gazdasági – célkitűzések felügyeletének az ellenőrzése; ii) az európai vizek védelme, magas védelmi szintjének a megtartása, ami nem csak a folyóvízre, hanem a felszín alatti vízre, valamint a part menti vizekre is vonatkozik; iii) a vizekre vonatkozó monitoring és adatgyűjtési szabályokkal kapcsolatos követelmények magas színvonalának bevezetése; iv) a vízzel kapcsolatos szolgáltatások gazdasági értékelése, a víz értékének meghatározása.⁶⁰⁸ Ennek a fényében az irányelv szorosan kapcsolódik a már létező európai vízminőséggel – és mennyiséggel kapcsolatos szabályozásokhoz, a nemzetközi vízügyi egyezményekhez, az EU szennyezéssel kapcsolatos jogszabályaihoz, valamint a vadon élő madarakkal és élőhelyekkel kapcsolatos európai jogszabályokhoz.

Az irányelv módosító rendelkezései mellett a jogszabály néhány korábbi, vízhez kapcsolható, környezetvédelmi tárgyú irányelvet és bizottsági határozatot hatályon kívül helyezett. Az

⁶⁰⁷ Vízkeretirányelv, 13. cikk (6) alapján.

⁶⁰⁸ Ezt az értelmezést tükrözi az irányelv VI. melléklete is, amely a következő jogszabályokkal kapcsolatosan jelöl ki intézkedéseket: „i. a fürdővízre vonatkozó irányelv (76/160/EGK); ii. a madarakra vonatkozó irányelv (79/409/EGK); iii. a (98/83/EK) irányelvvvel módosított, ivóvízre vonatkozó irányelv (80/778/EGK); iv. a jelentős balesetekre vonatkozó irányelv (Seveso) (96/82/EK); v. a környezeti hatásvizsgálatra vonatkozó irányelv (85/337/EGK); vi. a szennyvíziszapra vonatkozó irányelv (86/278/EGK); vii. a települési szennyvíz kezelésére vonatkozó irányelv (91/271/EGK); viii. a növényvédő szerekre vonatkozó irányelv (91/414/EGK); ix. a nitrátra vonatkozó irányelv (91/676/EGK); x. az élőhelyekre vonatkozó irányelv (92/43/EGK); xi. a környezetszennyezés integrált megelőzésére és csökkentésére vonatkozó irányelv (96/61/EK).”

irányelv hatálybalépése után tizenhárom évvel hatályukat veszítik a következő jogszabályok is:⁶⁰⁹ A Tanács 1978. július 18-i 78/659/EGK irányelve a halak életének megóvása érdekében védelmet vagy javítást igénylő édesvizek minőségéről; a Tanács irányelve (1976. május 4.) a Közösség vízi környezetébe bocsátott egyes veszélyes anyagok által okozott szennyezésről;⁶¹⁰ a Tanács 1979. október 30-i 79/923/EGK irányelve a héjas puhatestűek vízi élőhelyének minőségi követelményeiről a 80/68/EGK irányelv; valamint a Tanács irányelve (1979. december 17.) a felszín alatti vizek egyes veszélyes anyagok okozta szennyezés elleni védelméről.⁶¹¹ A Vízkeretirányelv hatálybalépését követő hét éven belül hatályukat veszített jogszabályok pedig a következők:⁶¹² az ivóvizek minőségével kapcsolatos 75/440/EGK irányelv;⁶¹³ a Közösségben található felszíni édesvíz minőségére vonatkozó közös információcsere-eljárás létrehozásáról szóló, 1977. december 12-i 77/795/EGK tanácsi határozat;⁶¹⁴ valamint a tagállamokban az ivóvízkivételre szánt felszíni víz mérésének módszereiről, valamint a mintavételek és elemzések gyakoriságáról szóló, 1979. október 9-i 79/869/EGK tanácsi irányelv.⁶¹⁵

A fenti rendelkezéseken túl az irányelvnek az alábbi jogszabályokkal van közös, horizontális szabályozási tárgya:⁶¹⁶ a nitrát-irányelv,⁶¹⁷ melyet legutóbb 2008-ban módosítottak,⁶¹⁸ célja a vízminőség megőrzése és annak megvédése a mezőgazdasági eredetű szennyeződésektől. Az irányelvet a Vízkeretirányelv közvetlenül nem helyezi hatályon kívül, és nem is módosítja a szabályait, azonban mivel széles vízminőségi célokat határoz meg közvetetten komoly hatással van a nitrát-irányelv egyes rendelkezéseinek a végrehajtására, elsősorban az elérendő minőségi követelmények viszonylatában. Mindez abból ered, hogy mindkét irányelv elsődleges célja a vizek minőségének a megóvása. Az alapvető különbség természetesen az, hogy míg a Vízkeretirányelv általánosabb jellegű, szélesebb területet felölelő szabályokat határoz meg, addig a nitrát-irányelv tárgya kizárólag az ilyen eredetű szennyezések kezelése.

⁶⁰⁹ Vízkeretirányelv, 22. cikk, 2. bek.

⁶¹⁰ HL L 129, 18/05/1976. pp. 23-29

⁶¹¹ HL L 20, 26.1.1980. p. 43.

⁶¹² Vízkeretirányelv, 22. cikk, 1. bekezdés.

⁶¹³ Az ivóvízkivételre szánt felszíni víz minőségi követelményeiről szóló, 1975. június 16-i 75/440/EGK tanácsi irányelv (HL L 194., 1975.7.25. p. 34).

⁶¹⁴ HL L 334., 1977.12.24. p. 29. A legutóbb az 1994. évi csatlakozási okmánnyal módosított határozat.

⁶¹⁵ HL L 271., 1979.10.29. p. 44. A legutóbb az 1994. évi csatlakozási okmánnyal módosított irányelv.

⁶¹⁶ A témában lásd bővebben: Farmer, A., *Water Framework Directive – Project Deliverable No D 14 of the Project*. Institute for European Environmental Policy, January 2002. pp. 4 et seq.

⁶¹⁷ A Tanács irányelve (1991. december 12.) a vizek mezőgazdasági eredetű nitrátszennyezéssel szembeni védelméről. HL L 375., 1991.12.31. p. 1.

⁶¹⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 1137/2008/EK rendelete (2008. október 22.). HL L 311. p. 1.

A fürdővizek minőségéről szóló 1976-os irányelv⁶¹⁹ az ilyen célra használt vizek minőségének alapvető követelményrendszerét állítja fel. A két irányelv kapcsolódási pontja elsősorban az előbbi tagolt szabályozási rendszerének és a Vízkereitirányelv átfogó szabályozási megközelítése.

A nemzetközi egyezmények kapcsolódási pontja szinte vég nélküli. Gyakorlatilag minden olyan nemzetközi egyezmény, amely az európai szárazföldi vagy tengeri, folyó vagy álló, felszín alatti vagy feletti vizekkel kapcsolatos tárggyal rendelkezik, a Vízkereitirányelvvvel összekapcsolható.

7.4. A Vízkereitirányelv gazdasági célú rendelkezései⁶²⁰

Az irányelv 9. cikke fekteti le a költségmegtérülési elv alapú árazás alapjait az EU-ban. A cikk így rendelkezik: *„A vízszolgáltatások költségeinek megtérülése (1) A tagállamok figyelembe veszik a vízszolgáltatások megtérülésének elvét, beleértve a környezeti és a vízkészletekkel összefüggő költségeket, tekintettel a III. melléklet szerint elvégzett gazdasági elemzésekre és különösen a szennyező fizet elvének megfelelően. [...] A tagállamok ennek során tekintettel lehetnek a költségek megtérítésének szociális, környezeti és gazdasági hatásaira, továbbá az érintett régió vagy régiók földrajzi és éghajlati jellemzőire. [...] (4) A tagállamok nem sértik meg ezt az irányelvet, ha úgy döntenek, hogy a fennálló gyakorlatnak megfelelően nem alkalmazzák az (1) bekezdés második mondatának rendelkezéseit, és ezzel összefüggésben a (2) bekezdés vonatkozó rendelkezéseit sem egy adott vízhasználatra, ha ez nem veszélyezteti az irányelv célkitűzéseinek teljesítését.”*

A rendelkezés legfontosabb elemei a szennyező fizet elve, a víz árának a felmerülő költségek figyelembevételével való meghatározása és a vízszolgáltatások definíciója. A cikk rendelkezéseinek megértéséhez nyújt segítséget az irányelv 2. cikke, amely meghatározza a vízszolgáltatás és a vízhasználat fogalmát: *„Vízszolgáltatás” a) a felszíni vagy felszín alatti víz kivételét, duzzasztását, tárolását, kezelését és elosztását; b) a szennyvíz összegyűjtését és kezelését végző létesítményeket, amelyek a vizet ezt követően felszíni vizekbe bocsátják ki.”⁶²¹*

Azaz minden olyan tevékenység az, ami a földtani értelemben vett vízforrások természetes folyamatába avatkozik, tekintet nélkül a beavatkozás céljára. Így a nagy- és kiskereskedelmi,

⁶¹⁹ A Tanács 76/160/EGK irányelve (1975. december 8.) a fürdővizek minőségéről. HL L 31, 5.2.1976. p. 1.

⁶²⁰ A témával kapcsolatban lásd, például: Kallis, G. and Butler, D., *The EU water framework directive: measures and implications*. Water Policy, Vol 3, Issue 2, 2001. pp. 125-142.

⁶²¹ Vízkereitirányelv, 2. cikk 38. bek.

az ipari, a mezőgazdasági és a kisfogyasztói (végfelhasználói szolgáltatások) is a vízszolgáltatások meghatározás alá tartoznak.

A vízszolgáltatásokhoz képest még tágabb meghatározással illetve az irányelv a vízhasználat fogalmát, melybe beletartozik minden, ami vízszolgáltatás, és azon kívül „[...] bármely, az 5. cikk és a II. melléklet alapján meghatározott egyéb tevékenység, amelyek jelentős hatással vannak a víz állapotára.”⁶²² Az 5. cikk a vízhasználat gazdasági elemzését írja elő, míg a II. melléklet a felszíni és felszín alatti vizek elemzéséről szól.

Az árazás részelemeivel kapcsolatban az irányelv a két költségelemet jelöl meg: „[...] a vízi környezetben előidézett károkkal vagy kedvezőtlen hatásokkal összefüggő környezetvédelmi és készletgazdálkodási költségeket [...]”.⁶²³ A költségek bevezetésének a célja a vízbázis védelme, és a vízegyensúly megtartása: a víz ár azt a változást kellene, hogy képviselje, amelyet a használat okoz a vízkészlet használat előtti állapotában. Bár a keretirányelv nem rendelkezik külön egyéb költségelemeiről, a szakirodalomban megtalálható még a közvetlen költségek árban való megjelenése melletti érvelés is, arra hivatkozással, hogy a közvetlen költségeket szintén a vizet használnak kellene megtéríteni, mivel ezen költség nélkül a szolgáltatás nyújtója nem tudja a keretirányelvből – és a szolgáltatási szerződésből - eredő feladatait ellátni.⁶²⁴ A közvetlen költség része a működési költség, az adminisztratív és egyéb, kapcsolható költségek. A dolgozatottnak nem lehet feladata a különböző költségezési gyakorlatok közötti preferencia megjelölése: azt egy külön, stabil közgazdaságtani alapozással és empirikus elemzésekkel is alátámasztott kutatás tudja csak bemutatni. Ezzel együtt, röviden ismertetem azt, hogy miért van annak jelentősége, hogy milyen költségelemek kerülnek a víz árazásába, akár végfelhasználó, akár nagykereskedelmi szinten.

Az ismertetés abból a korábban részletezett tételből indul ki, hogy egy bizonyos szolgáltatás igénybevétele költséggel jár, függetlenül attól, hogy az milyen szolgáltatás. Amennyiben a szolgáltatást nem extrém piaci körülményeket tükröző piacon,⁶²⁵ szervezett rendszeren keresztül, harmadik fél gazdasági tevékenységének az eredményeként veszi igénybe a

⁶²² Ibid., 2. cikk 39. bek.

⁶²³ Ibid., 38. preambulumbekkezdés, valamint 9. cikk (1) bek.

⁶²⁴ Kanakoudis, V. et al., *Integrating the Carbon and Water Footprints' Costs in the Water Framework Directive 2000/60/EC Full Water Cost Recovery Concept: Basic Principles Towards Their Reliable Calculation and Socially Just Allocation*. Water 2012, 4, pp. 45-62., különösen, pp. 49-51.; Kanakoudis, V. et al., *Basic principles for urban water value assessment and price setting towards its full cost recovery – pinpointing the role of the water losses*. Journal of Water Supply: Research and Technology-AQUA, Vol. 60, No. 1, pp. 27-39.

⁶²⁵ Ahol nincsenek szélsőségesen kedvező vagy kedvezőtlen helyzetben sem a fogyasztók, sem a szolgáltatók, azaz nincs állami kényszer, segítség, és a fogyasztók nem rendelkeznek túlságosan erős alkupozícióval.

fogyasztó, akkor a szolgáltatás árban – egyebek mellett – meg kell jelennie a szolgáltatás nyújtója által befektetett költségeknek és valamekkora haszonnak is, hiszen ellenkező esetben a szolgáltatást csak veszteségesen lehet nyújtani, ami a szolgáltatás-nyújtás megszűnéséhez fog vezetni.⁶²⁶ Egy átlagos szolgáltatás esetében így az előállítással kapcsolatos közvetlen költségek is megjelennek az árban (hogy milyen mértékben, azt később, az árazási visszaélésekkel kapcsolatban részletezem): ezek lesznek a közvetlen költségek (direct costs - DC). Egy üzleti alapú működésnek a közvetlen költségeken túl profitot (P) is realizálni kell. Egyszerűen összefoglalva, a szolgáltatás ára (p) a DC+P lesz. A Vízkereitirányelv ezt annyival egészíti ki, hogy az „általános” költségeken túl (bár ezt *expressis verbis* nem fogalmazza így meg) az árban a környezeti (environmental costs – EC) és a készlettel összefüggő (resource costs – RC) is meg kell jelennie az árban. Tehát a vízszolgáltatások ideális végfelhasználói ára (p)=DC+P+EC+RC lesz. A költségelemek részletezése a mai napig vitatott.⁶²⁷ Az okok elsősorban a helyes költségelemzés, a szolgáltatásnyújtás hatékonysága, a költségoptimalizálás és a pénzügyi menedzsment, valamint a költségek megtérülése alternatíváinak a hasznosításában keresendő.⁶²⁸

A vízhez kapcsolódó ökoszisztéma szolgáltatásokat az ENSZ Európai Gazdasági Bizottsága így fogalmazta meg: „Vízhez kapcsolódó ökoszisztéma szolgáltatások olyan szolgáltatásokat jelentenek, mint az árvíz-megelőzés, -ellenőrzés és -elhárítás, a vízszolgáltatásokból fakadó veszteségek csökkentése; a felszíni és felszín alatti vizek minőségének javítása; az üledéklerakódás megakadályozása, az erózió csökkentése, folyópartok és vízpartok stabilizációja és a lehetséges földcsuszamlások csökkentése; a vízbeáramlás és a talajban történő vízraktározás az elősegítése; a földben lévő víz visszakerülésének az előmozdítása. A vízhez kapcsolódó ökoszisztéma szolgáltatások alatt értjük még a kulturális szolgáltatásokat, mint az erdők és vizenyős területek adta rekreációs, esztétikai és spirituális jótétemények.”⁶²⁹

A Vízkereitirányelv átültetésének elősegítése érdekében készítette el a 2013-ban éppen soros EU elnökség az irányelv végrehajtására vonatkozó stratégiai dokumentumát, melyben a főbb

⁶²⁶ Hasonlóan az energetikai piacok szabályozásához.

⁶²⁷ Lásd, például: Unnerstall, H., *Kostendeckung für Wasserdienstleistungen nach Art. 9 EG-Wasserrahmenrichtlinie*. ZUR 2009 HEft 5, pp. 234-242.; Kolcu, S. *Der Kostendeckungsgrundsatz für Wasserdienstleistungen nach Art. 9 WRRL – Replik auf Unnerstall*, ZUR 2009 (234-242). ZUR 2010 Heft 2, pp. 74 – 95.

⁶²⁸ Brikké, F. and Rojas, J., *Key Factors for Sustainable Cost Recovery in the context of community-managed water supply*. Occasional Paper Series 32-E November 2001. IRC International Water and Sanitation Centre Delft, The Netherlands.

⁶²⁹ „Recommendation on Payments for Ecosystem Services in Integrated Water Resources Management”, UN Doc. ECE/MP. WAT/22 (2007), p. 2.

végrehajtási irányokon túl megjelölte a szabályok egyéb politikával való koordinációjának vonalát, és útmutatást adott a keretirányelv rendelkezései által érintettek – civil szféra, nem kormányzati szervek, fogyasztók, társult tagországok – végrehajtási folyamatba való bevonására.⁶³⁰ A végrehajtási folyamat tökéletesítése érdekében közösen kidolgozott technikai jellegű útmutatásra, információ-megosztásra, adat- és információmenedzsmentre, végrehajtási folyamatok tesztelésére és értékelésre van szükség.⁶³¹ Az útmutatás a közös implementációs stratégia 2.6 számú projektjében létrehozott egy olyan munkafolyamatot, melynek célja a keretirányelv közgazdasági rendelkezéseinek átültetésével kapcsolatos nehézségek hatékonyabb és harmonizáltabb kialakítása volt.⁶³² Ez, a francia Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, Agences de l'Eau által vezetett projekt a víz használatának a gazdasági elemzésével, valamint a költségmegtérülést biztosító árazás átültetésének problémáival foglalkozott.⁶³³ A projekt célja egy 2002-re tervezett útmutató volt, amely a meglévő szakpolitikai megoldásokat és legjobb gyakorlatokat foglalta volna össze.

A munkacsoport által kidolgozott útmutatót az Európai Bizottság végül 2003-ban jelentette meg.⁶³⁴ A végrehajtást segítő javaslat a közgazdasági megfontolások és formulák hasznát a vízzel kapcsolatos szakpolitikákban elsősorban a korlátozottan rendelkezésre álló erőforrások hatékonyabb felhasználásának elérése, a vízhez kapcsolódó környezeti célok költséghatékonyabb megvalósítása, valamint a vízhasználathoz kapcsolható gazdasági és pénzügyi eszközök meghatározásának érdekében javasolta.⁶³⁵ A pénzügyi és gazdasági eszközök közt jelent meg a víz árazási kérdése és a szennyezéssel kapcsolatos költségviselés

⁶³⁰ *Common implementation strategy for the water framework directive (2000/60/EC)*. Strategic document, 1 May 2001. (Továbbiakban: CIS) Elérhető: <http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/objectives/pdf/strategy.pdf> (Ellenőrizve: 2013. február 22.) A dokumentum indokolása szerint azért volt szükség egy ilyen vezérfonal felvázolására, mert a tagállamoknak nincs megfelelő emberi erőforrás és pénzügyi keretük az irányelvben meghatározott intézkedések végrehajtáshoz, valamint tudományos, technikai és gyakorlati szempontból számos variáció létezik egy-egy rendelkezés átültetésére, és amennyiben nem harmonizált megoldások születnek, az irányelv céljai sérülhetnek. Lásd, CIS, pp. 1-2.

⁶³¹ *Ibid.*, pp. 3-4.

⁶³² *Ibid.*, pp. 45-47.

⁶³³ A projektet egy, a CIS-ben meghatározott másik projekttel összhangban kellett végezni. A 2.9 számú projektterv a vízgyűjtő-gazdálkodási tervekre vonatkozott, és szintén feladata volt a gazdasági elemzések folyamatának a kidolgozása.

⁶³⁴ CIS, *Guidance document no. 1. Economics and the environment. The implementation challenge of the Water Framework Directive*. Working group 2.6 WATECO. (Továbbiakban: CIS Guidance doc. no. 1) A dolgozat lezárásakor mintegy 28 végrehajtási útmutató készült el az irányelvvel kapcsolatban. Lásd bővebben: http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/facts_figures/guidance_docs_en.htm (Ellenőrizve: 2013. február 22.)

⁶³⁵ *Ibid.*, p. 8.

is. Az eszközök összetevőinek az alapelvi szinten meghatározott, a közgazdasági alapokon nyugvó, és konkrét eszközöket meghatározó szakpolitikai lépések alkalmazását tekinti.

Az útmutató széles körű áttekintést ad a Vízeretirányelv gazdasági tartalmú rendelkezéseiről is.⁶³⁶ Bár több helyen megjelenik a dokumentumban a gazdasági alapú elemzés, mint vezérfonal, jelen dolgozat szempontjából a már korábban említett 5. és 9. cikk a leginkább releváns. Ezen cikkek tárgyalják a víz árazásával kapcsolatos szakpolitikák kialakítását és a vízszolgáltatások költségmegtérülési elv alapján történő árazását (külön, a vízgyűjtő-terület gazdálkodási tervekkel is). Az útmutató szerint az iránymutatás alapján egy harmonizált tagállami megközelítésnek kellett volna látszódnia a 2009-ben benyújtandó vízgyűjtő-terület gazdálkodási tervekben is.

Említésre méltó, hogy a dokumentum felismeri a környezeti javak árazásának jelentőségét, hiszen a vízgyűjtő-területek meghatározásának és gazdasági értékelésének folyamatában harmadik lépéseként megjelöli a vízszolgáltatások költségelemeinek a meghatározását, melynek részeként a pénzügyi, környezeti és környezeti javakhoz kapcsolható költségek elemzését is javasolja.⁶³⁷ Ehhez a szükséges adatok és információ a vízkitermelés, vízhasználat, vízszolgáltatás költségei, a társadalmi és gazdasági szempontokat is szem előtt tartva, valamint a vízszolgáltatásokért felelős vállalkozások bevételi, kiadási és költség oldalának az ismerete. Környezeti költség alatt az útmutató minden olyan költséget ért, amelyet a víz használata (és nem a vízszolgáltatások) a környezetben és az ökoszisztéma szolgáltatásokban és azokban, akik ezeket használják, okoznak: „környezeti költségek jelentik azokat a költségeket, amelyeket a vízhasználat fajtái okoznak a környezetnek, ökoszisztémának és azoknak, akik a vizet használják. Így egy ilyen értékcsökkenés minden olyan használatra vonatkozik, aminek akár közvetlen, akár közvetett kapcsolódása van a felszíni vagy felszín alatti vizekhez.”^{638 639}

Míg a környezeti költség kiszámításakor számítási változóknak az internalizált költségeket, a környezeti minőségben bekövetkező változásokat, a gazdasági értéket és a fizetési hajlandóságot, valamint a megelőzéshez kapcsolható költségeket és a környezeti diszkontrátát

⁶³⁶ Lásd, CIS Guidance doc. no. 1. Table 2. E szerint a Vízeretirányelvben a gazdasági tartalmú rendelkezések a következők: Preambulum 11, 12, 31, 36, 38, 43; 2., 4., 5., 6., 9., 11., 13., 16., 23. cikkek, III. számú melléklet.

⁶³⁷ Ibid., pp. 18-19.

⁶³⁸ „Environmental costs represent the costs of damage that water uses impose on the environment and ecosystems and those who use the environment.” In: CIS Guidance doc. no. 1., p. 121.

⁶³⁹ A környezeti költségek meghatározásával kapcsolatban lásd az ötödik fejezetet.

javasolja.⁶⁴⁰ Szintén határozott javaslatot tesz arra, hogy a pénzben ki nem fejezett környezeti költségeket a számításokba – a használat által a társadalmi jóléten esett „kár” meghatározása érdekében – vegyék be a tagállamok.⁶⁴¹ A gazdasági költségek alatt összességében a vízhez és nem vízhez kapcsolódó környezeti költségeket, a felhasználásból eredő környezeti tőke-költségeket, adminisztratív-, tőke-, működési-, és egyéb közvetlen költségeket kell érteni. Ismét aláhúzza a dokumentum, hogy a költségek számításakor a tiszta költségeket (net costs) kell figyelembe venni, azaz a negatív költségeket, amelyek például egy termelési egység eladásából származnak, nem.⁶⁴²

A költségek célzott használatának azonban akadálya az információhiány (melynek megszüntetésére, mint említettem, szintén tett javaslatot a dokumentum). A végrehajtási javaslat ezt felismerve, kompromisszumként jegyzi meg, hogy a „költségek, hatékonysági mutatóknak és az időzítéssel kapcsolatos hatások ismeretének a hiánya olyan tényezők, amiket figyelembe kell venni a közgazdasági elemzés minden lépésében.”⁶⁴³ Hogy ez alatt mit ért a javaslat, nem teljesen világos. Az azonban valószínű, hogy egy olyan pontról van szó, amelyet sokat idézhetnek azok a tagállamok, amelyek tekintetében a Bizottság alkalom adtán a nem helyes végrehajtás miatt eljárást indít. Az azonban mindenképpen a dokumentum vívmánya, hogy minden tagállamnak útmutatást adott arra nézve, hogy a lehető legszélesebb körű információkra és meglévő gyakorlatra alapozó adatgyűjtést végezzen, és azt követően, annak felhasználásával eljusson a költségmegtérülési elv alapján történő árazásig. Mindezt úgy, hogy minden olyan vonatkozó adatot összegyűjt, amely a pénzügyi, környezeti és erőforráshoz köthető költségekre vonatkozik.⁶⁴⁴

7.5. Az irányelv 9. cikkével kapcsolatos végrehajtási problémák – a tagállamok feltételezett jogsértései

A Vízkereitirányelv 9. cikke, valamint az 5. cikke rendelkezéseivel együttesen értelmezett 2. cikkének (38) bekezdése a víz költségmegtérülési elv alapján történő árazását és vízgazdálkodási tervek készítésének folyamatában a gazdasági eszközök alkalmazását írja elő.⁶⁴⁵ Az irányelv 9. cikke vezeti be a környezeti és erőforrás költségekre⁶⁴⁶ tekintettel lévő

⁶⁴⁰ CIS Guidance doc. no. 1., pp. 96-97.

⁶⁴¹ Ibid., pp. 116-117.

⁶⁴² Ibid., p. 117.

⁶⁴³ Ibid., p. 26.

⁶⁴⁴ CIS Guidance doc. no. 1, p. 34, az elemzések tartalmi elemei. Információk és gyakorlatok összekapcsolása. Lásd még CIS Guidance doc. no. 1, Annex D1, pp. 104 et seq.

⁶⁴⁵ Az egyértelmű hivatkozást elősegítendő, a Keretirányelv hivatkozott rendelkezései a következők:

költségmegtérülés elvét, a szennyező fizet elvére tekintettel, méghozzá olyan formában, hogy az a hatékonyabb vízhasználatot ösztönözze. Az irányelv végrehajtását az Európai Bizottság a rendszeres átültetési helyzetjelentésekben értékelte, amelyek, tekintettel az átültetésre rendelkezésre álló időszakra, nem adhattak teljes képet a tagállamok helyzetéről. Az első átfogóbb elemzést a Vízkertirányelv átültetésével kapcsolatban a Bizottságnak a 2012 novemberében az Európa 2020 stratégia részeként⁶⁴⁷ közzétett, az európai vízkészletek megőrzésére irányuló terve adta.⁶⁴⁸ A terv megalkotásának az irányelv hiányos tagállami végrehajtása és az uniós vizek nem kielégítő állapota voltak a fő indokai, célja pedig, hogy

2. cikk (38) „A tagállamok által használt gazdasági eszközöknek egy intézkedési terv részét kell képezniük. A vízszolgáltatások költségmegtérülésének elvét figyelembe kell venni, beleértve a vízi környezetben előidézett károkkal vagy kedvezőtlen hatásokkal összefüggő környezetvédelmi és készletgazdálkodási költségeket is, összhangban – különösen – a szennyező fizet elvével. Ebből a célból szükség lesz a vízellátásra és az iránta felmerülő igényekre vonatkozó hosszú távú előrejelzések alapján a vízgyűjtő kerületekben a vízhasználat elemzésére.”

5. cikk „A vízgyűjtő terület jellemzői, az emberi tevékenység környezeti hatásainak vizsgálata és a vízhasználat gazdasági elemzése (1) Minden tagállam biztosítja, hogy minden vízgyűjtő területre vagy egy nemzetközi vízgyűjtő területnek az országa területén belüli részére elvégzi:

- a vízgyűjtő terület jellemzőinek elemzéseit,
- az emberi tevékenységnek a felszíni és a felszín alatti vizek állapotára gyakorolt hatásának vizsgálatát, és
- a vízhasználatok gazdasági elemzését

a II. és III. mellékletben felsorolt műszaki előírások szerint, és, hogy azt legkésőbb ezen irányelv hatálybalépését követő négy éven belül befejezik. (2) Az (1) bekezdésben említett elemzéseket és vizsgálatokat legkésőbb ezen irányelv hatálybalépését követő 13 éven belül, és azt követően hatévente, felülvizsgálják, és ha szükséges korszerűsítik.”

9. cikk „A vízszolgáltatások költségeinek megtérülése (1) A tagállamok figyelembe veszik a vízszolgáltatások megtérülésének elvét, beleértve a környezeti és a vízkészletekkel összefüggő költségeket, tekintettel a III. melléklet szerint elvégzett gazdasági elemzésekre és különösen a szennyező fizet elvének megfelelően. A tagállamok 2010-ig biztosítják,

- hogy a vízzel kapcsolatos árpolitika biztosítson megfelelő készletet a vízhasználók számára, hogy a vízkészleteket hatékonyan használják, és ezáltal járuljon hozzá ezen irányelv célkitűzéseihöz,
- a különböző vízhasználatok megfelelő hozzájárulását a vízszolgáltatások költségeinek megtérüléséhez, legalább ipari, mezőgazdasági és háztartási bontásban, a III. melléklet szerint végzett gazdasági elemzések alapján és figyelembe véve a szennyező fizet elvet.

A tagállamok ennek során tekintettel lehetnek a költségek megtérítésének szociális, környezeti és gazdasági hatásaira, továbbá az érintett régió vagy régiók földrajzi és éghajlati jellemzőire.

(2) A tagállamok a vízgyűjtő-gazdálkodási tervekben beszámolnak az (1) bekezdés alkalmazásának irányában tervezett lépésekről, amelyek hozzájárulnak ahhoz, hogy teljesüljenek ezen irányelv környezeti célkitűzései, továbbá a különböző vízhasználatok hozzájárulásáról a vízszolgáltatások költségeinek megtérüléséhez. (3) Az e cikkben foglaltak nem akadályozzák az ezen irányelv célkitűzéseinek elérése érdekében tett megelőző vagy helyreállító intézkedések finanszírozását. (4) A tagállamok nem sértik meg ezt az irányelvet, ha úgy döntenek, hogy a fennálló gyakorlatnak megfelelően nem alkalmazzák az (1) bekezdés második mondatának rendelkezéseit, és ezzel összefüggésben a (2) bekezdés vonatkozó rendelkezéseit sem egy adott vízhasználatra, ha ez nem veszélyezteti az irányelv célkitűzéseinek teljesítését. A tagállamok a vízgyűjtő-gazdálkodási tervekben beszámolnak az okokról, amelyek miatt nem alkalmazzák teljes körűen az (1) bekezdés második mondatát.”

⁶⁴⁶ A környezeti és erőforrás költségek definíciója nem található meg az irányelvben. A költségek meghatározásával kapcsolatban lásd a dolgozat 5. fejezetét a környezeti javak értékelésével kapcsolatban.

⁶⁴⁷ Az Európa 2020 stratégia az EU 2010-2020 közötti időszakra szóló növekedési stratégiája. Bővebben: „Europe 2020”. Elérhető: http://ec.europa.eu/europe2020/index_hu.htm (Ellenőrizve: 2013. február 26.)

⁶⁴⁸ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, a Szociális és Gazdasági Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – Az európai vízkészletek megőrzésére irányuló terv COM(2012) 673 final. (A továbbiakban: a Bizottság terve)

elhárítsa az Európa vízkészleteinek védelmét megnehezítő akadályokat.⁶⁴⁹ A tervben⁶⁵⁰ a Bizottság hangsúlyozta, hogy az Unió különböző területein lévő vízi környezetek nagymértékben különböznek egymástól, és ezért a szubszidiaritás elvét szem előtt tartva nem egy egységes, minden helyzetre alkalmazandó megoldást kínál, hanem a kötelező irányokat igyekszik meghatározni. Több főbb szempont mellett, a terv a vízfelhasználás hatékonyságának és rugalmasságának növelésének a lehetőségeit is elemzi.

Az irányelv említett rendelkezéseivel kapcsolatos tagállami végrehajtást több tudományos elemzés is kommentálta – amelyek elsősorban a jogi aktus egyes technikai elemeire, vagy egy speciális iparágon belüli hatásaira összpontosítottak -, azonban a 9. cikk tagállami átültetésével kapcsolatosan átfogó és valós képet adó elemzés nem készült.⁶⁵¹ Ennek elsősorban az az oka, hogy a Bizottság 2012 év végéig nem tett közzé átfogó tagállami végrehajtást bemutató közleményt.

A továbbiakban a Bizottság javaslatának az irányelv 9. cikkével kapcsolatos megállapításait elemzem. A dokumentum szerint az „Uniónak a zöld növekedésre kell összpontosítania, és erőforrás-hatékonyabbá kell válnia (a vízgazdálkodást is ideértve) a jelenlegi gazdasági és környezetvédelmi válságból való fenntartható felépülés érdekében.”⁶⁵² A dokumentum a célkitűzéseket az „ágazat” versenyképességének növekedésével kívánja elérni. Ez a célkitűzés magában foglalja a környezeti jónak, vagyis a vízzel kapcsolatos ökoszisztéma szolgáltatásoknak az értékelését, valamint a vízhasználat és a kapcsolódó szolgáltatási szektor hatékonyabbá tételét is. A cél elérése érdekében terv szerint változtatni kell a vízkivétel

⁶⁴⁹ A Bizottság terve, p. 1.

⁶⁵⁰ A tervvel kapcsolatos háttéranyagok, hatásvizsgálat és egyéb támogató dokumentumok a következő helyen elérhetők: „A Water Blueprint – taking stock, moving forward”, http://ec.europa.eu/environment/water/blueprint/index_en.htm (Ellenőrizve: 2013. február 27.)

⁶⁵¹ A teljesség igénye nélkül, lásd, például: Rocchi, L., *La direttiva Acque: quanto fatto e quanto ancora da fare*. AgriregioniEuropa, Anno 3, Num 10, Sett. 2007. Elérhető: http://www.agriregionieuropa.univpm.it/dettart.php?id_articolo=258 (Ellenőrizve: 2013. február 27.); Gallerani, V. i Viaggi, D., *La direttiva quadro sull'acqua 60/2000 e la regolazione dell'uso dell'acqua in agricoltura*. FrancoAngeli, 2009.; Del Saz-Salazar, S. et al., *The social benefits of restoring water quality in the context of the Water Framework Directive: A comparison of willingness to pay and willingness to accept*. Science of the Total Environment. Vol 407, Issue 16, 2009. pp. 4574–4583.; Hammer, M., *Governance of Water Resources in the Phase of Change: A Case Study of the Implementation of the EU Water Framework Directive in Sweden*. AMBIO, Vol 40, Issue 2, 2011. pp. 210-220.; Hering, D. et al., *The European Water Framework Directive at the age of 10: A critical review of the achievements with recommendations for the future*. Elérhető: NERC Open research archive, <http://nora.nerc.ac.uk/10073/2/N010073PP.pdf> (Ellenőrizve: 2013. február 27.) – e tanulmány elsősorban az irányelv tipológiai és monitoring folyamatát elemzi. Illetve, ESAWADI – Ecosystem Services Approach for Water Framework Directive Implementation, German Case Study Report. seeconsult and InterSus. December 2012, különösen, pp. 48-57. Elérhető: http://www.esawadi.eu/IMG/pdf/ESAWADI_German_CS_FINAL.pdf (Ellenőrizve: 2013. február 27.)

⁶⁵² A Bizottság terve, p. 3.

szabályozásán,⁶⁵³ át kell alakítani a túlzott vízkivétel elosztásával kapcsolatos problémákat. A terv idézi az Európai Környezetvédelmi Ügynökség adatait,⁶⁵⁴ mely szerint az EU-ban „egyre növekszik és terjed a vízhiány és a vízzel kapcsolatos problémák előfordulása, és ezek 2030-ra várhatóan az Unió vízgyűjtő területeinek körülbelül felét fogják érinteni.”⁶⁵⁵ A probléma megoldását a Bizottság az irányelv 9. cikkének megfelelő tagállami alkalmazásában, azaz a korrekt árszabási politikák kialakításában látja.

Az intézkedések egyik elemeként – a vízkitermelés szabályozása mellett – a terv javaslatot tesz a vízfogyasztás mérésére, az árképzési politika kialakításának egyik fontos előfeltételként. A 9. cikk az általánosabb hatékonysági célkitűzéseket a szolgáltatások költségmegtérülésének elvével egészíti ki.⁶⁵⁶ A költségmegtérülési elv alapján történő árazásnak tartalmaznia kell a környezeti és a vízkészletek használatával összefüggő költségeket is, mindig figyelemmel a szennyező fizet elvére.

A Bizottság már egy 2007-es közleményében közzétett néhány olyan intézkedést, amelyek meghatározták, hogy a Vízkeretirányelvben meghatározott célok elérése érdekében a tagállamoknak milyen lépéseket kellene tenniük. A Bizottság 2012-es terve szerint ezekkel kapcsolatban korlátozott mértékű előrelépés történt.⁶⁵⁷ Amennyiben a víz elszámolásával és a víz hatékony felhasználásával kapcsolatos célokat a tagállamok ágazati szintre emelnék, az szilárdabb alapot jelentene a hatékony és célirányos vízvédelmi intézkedések számára. A Bizottság terve értékeli a tagállamok vízgyűjtő-gazdálkodási terveit is, melyek alapján megállapítja, hogy az irányelv 9. cikkével kapcsolatban hasonló a helyzet. Közel „[s]em mindegyik tagállamban és a vizet nagy mennyiségben felhasználó ágazatban alkalmaznak ösztönző és áttekinthető vízárzási politikát.”⁶⁵⁸ A Bizottság adatai szerint a vízgyűjtő-gazdálkodási terveknek 49 %-a irányozta elő a vízárzási rendszer olyan célú átalakítását, amely a víz hatékonyabb felhasználását ösztönzi. A terv kiemeli, hogy amennyiben „[a tagállamok] nem szabják meg az olyan szűkös erőforrások, mint a víz díját, az [aktus elmaradása] a környezetre nézve káros támogatásnak minősül.”⁶⁵⁹

⁶⁵³ A vízkivétel 16 tagállamban komoly probléma. A Bizottság terve, p. 7.

⁶⁵⁴ Lásd a korábban részletezett EEA-jelentést vízkészletek állapotáról. EEA-report 8/2012.

⁶⁵⁵ A Bizottság terve, p. 11.

⁶⁵⁶ A cikk és a tagállami politikák elemzést mutatja be a következő tanulmány. Kolokytha, E. and Tsountas, Y., *Water pricing policies in the EU compliance with the WFD*. Elérhető:<http://www.srcosmos.gr/srcosmos/showpub.aspx?aa=11089> (Ellenőrizve: 2013. február 27.)

⁶⁵⁷ A Bizottság terve, p. 11.

⁶⁵⁸ A Bizottság terve, p. 11.

⁶⁵⁹ Ibid., p. 11.

Néhány tagállam azonban szűken értelmezi a vízszolgáltatás fogalmát, ami hátráltatja a költségmegtérülési politikák végrehajtását.⁶⁶⁰ A Bizottság 2012. november 19-én a Németországi Szövetségi Köztársasággal szembeni jogsértési eljárást formálisan is újabb szakaszba léptette, azáltal, hogy keresetet nyújtott be a Bírósághoz.⁶⁶¹ 2012 májusában a Bizottság hangsúlyozta, hogy hasonlóan a németországi helyzethez, más tagállamokkal kapcsolatban is fontolja a bírósági eljárás megindítását az egyeztetési folyamat sikertelensége és az uniós jog megsértése miatt.⁶⁶² A közlemény szerint az érintett tagországok: Magyarország, Svédország, Ausztria, Finnország, Hollandia és Belgium voltak. Követve a Bizottságnak a környezeti ügyekhez való hozzáállását az elmúlt néhány évben,⁶⁶³ valószínűsíthető, hogy amennyiben a tagállamok nem adnak kielégítő választ az indokolással ellátott véleményekre vagy a nemzeti jogukat nem alakítják át, a Bizottság az EUMSZ 258. cikk alapján a tagállamokkal szemben a Bíróság előtt keresetet indít.

A dolgozat szempontjából kiemelendő, hogy a Bizottság terve – hasonlóan a dolgozatban bemutatott indokokra és a javasolt megoldásokra, és különös tekintettel a hozzáférési ár helyes számítására – a költséghatékonyság intézkedésekre, azok költségeinek és hasznának értékeléséhez használt módszerre, és a kiemelten fontos ökoszisztéma-szolgáltatásokért történő díjfizetés koncepciójának végrehajtására összpontosít. A Bizottság ebben látja a vízfelhasználás hatékonyságát növelő intézkedések kialakításának a kulcsát, és így tekinti végrehajthatónak a szennyező fizet elvét.⁶⁶⁴ Pótolva a Vízkereitirányelv hiányosságát, a következetesség és összehasonlíthatóság biztosítása érdekében a Bizottság közös uniós módszertan kialakítását javasolja a víz hatékony felhasználására vonatkozó célok meghatározásához.⁶⁶⁵

A korábban említett javaslatokkal szemben azonban a Bizottság nem javasolja az EU-szintű vízkereskedelmi rendszer kidolgozását, azzal együtt, hogy megjegyzi, az „hasznos eszköz lehet a víz hatékony felhasználásának javításában.”⁶⁶⁶ A kidolgozásra javasolt közös stratégia fontos lehet a tagállamok szempontjából, de úgy gondolom, hogy a Bizottság tervének az

⁶⁶⁰ Egy panasz beérkezése után a Bizottság kilenc tagállam ellen indított kötelezettségszegési eljárást a vízszolgáltatások fogalmának szűk értelmezéséért.

⁶⁶¹ C-525/12 sz. ügy, Európai Bizottság kontra Németországi Szövetségi Köztársaság. HL C 26/35-36. o.

⁶⁶² IP/12/536.

⁶⁶³ Lásd, például: „Környezetvédelem: a jobb végrehajtás nemcsak környezetünket, hanem pénztárcánkat is kíméli”, IP/12/220.

⁶⁶⁴ A Bizottság terve, p. 12.

⁶⁶⁵ A kutatásom nagy része, elsősorban 2007 után, arra koncentrált, hogy hogyan lehetne meghatározni a közös módszertant, illetve annak mi lehetne az alapja, és milyen tartalmi elemei lehetnének. A 2012 év végén megjelent bizottsági anyag javaslatai között megtalálható módszertan kialakítását éppen ezért örömmel fogadtam.

⁶⁶⁶ A Bizottság terve, p. 13. (Ennek indokát elsősorban a magas adminisztratív költségekben véli feldezni.)

egyik legnagyobb hiányossága a kitermelési jogok kereskedelmével kapcsolatos intézkedések pontos meghatározásának az elmaradása. A vízkitermelési jogosultságok kereskedelmének – hasonlóan a szén-dioxid kereskedelemhez –, már a közvetlen piacon (vízszolgáltatások nyújtása) is hatékonyságot növelő hatása van, mely végső soron a rendelkezésre álló forrásokat általánosan hatékonyabban osztja el a felhasználók között.⁶⁶⁷ A tervezett intézkedések nagy része végrehajtásának 2014-re való „kitolása” szintén indokolatlan késedelmet okoz, és a végrehajtási kötelezettségek újabb késedelméhez fog vezetni.⁶⁶⁸

7.6. Összefoglalás

A Bizottság útmutatója egyértelműen azt támasztja alá, hogy a Vízkeretirányelvnek a dolgozat szempontjából fontos rendelkezéseit nem hajtották hiánytalanul végre a tagállamok, köztük Magyarország sem. Mielőtt azonban az uniós szakpolitikák számára határozott következtetést lehetne levonni, a Bíróságnak ítéletet kell hozni a németországi hiányos végrehajtással kapcsolatos ügyben. Ennek a döntésnek komoly hatása lesz a vízszolgáltatások definíciójára, és közvetve azok árazására. Amennyiben a Bíróság úgy ítéli meg, hogy a vízszolgáltatások csak az ivóvízzel kapcsolatos szolgáltatásokat érintik, a környezeti javak használatában komoly sérelem keletkezhet.

⁶⁶⁷ Az ivóvíz kereskedelmének a víz mennyiségi rendelkezésre állására kifejtett hatását támasztja a Rudra is. Rudra, N., *Openness and the Politics of Potable Water*. Comparative Political Studies, 2011, vol. 44 no. 6, pp. 771-803.

⁶⁶⁸ A Bizottság terve, 3. Táblázat.

8. fejezet Az angol-walesi, francia és német piac bemutatása

8.1. Az angol-walesi vízszolgáltatási piac liberalizációja

A vízszolgáltatások piacnyitásának vezető példája világszerte az angol, walesi és skót piacok magántőke előtti megnyitásával kísért liberalizációja. „Anglia és Wales azért egyedi példa, mert semmilyen más ország nem hajtott végre teljes piaci privatizációt.”⁶⁶⁹ Az Angliára és Walesre kiterjedő piacra tehát a teljes szerkezeti lebontás jellemző. Skócia esetében szintén egy – az angol és walesi folyamattól eltérő,⁶⁷⁰ de az angol példát követő – 2005-ben piacnyitást eredményező folyamatról beszélhetünk.⁶⁷¹ A piacra⁶⁷² a szolgáltatók regionális koncentráltsága, a részleges piacnyitás (csak bizonyos területeken és csak bizonyos fogyasztók számára) és a szigorú és piaci folyamatokat részleteiben felügyelő hatósági jelenlét, valamint a hatóságilag optimálisnak tartott piaci szerkezet megtartása érdekében végzett szabályozás jellemző.

Angliában a vízszolgáltatási piac kialakulása a 19. század első felében kezdődött.⁶⁷³ A második világháborút megelőző időszakban a piac szegmentált volt, mintegy 1000

⁶⁶⁹ Ménard, C. and Peeroo, A., *Liberalization in the Water Sector: Three leading models*. Rolf Kunneke (ed.) Handbook of Liberalization. E. Elgar Pub. (2011), pp. 324-327., p. 12. A piac helyzetének bemutatását lásd még: Lobina, E. and Hall, D., *UK Water Privatisation – a briefing*. PSIRU working papers, University of Greenwich, February 2001.

⁶⁷⁰ Angliában és Wales-ben a koordinált vízszolgáltatási folyamatok már a 20. század első felében elkezdődtek, de csak a II. világháborút követően teljesedtek ki. *The development of the water industry in England and Wales*. Ofwat – Defra, 2006. p. 5-6. Elérhető: http://www.ofwat.gov.uk/publications/commissioned/rpt_com_devwatindust270106.pdf (Ellenőrizve: 2013. február 25.)

⁶⁷¹ *The introduction of Competition into the Scottish Water Industry: A consumer perspective*. Waterwatch Scotland - August 2010; illetve, Water Services etc. (Scotland) Act. A törvény szövege elérhető: <http://www.legislation.gov.uk/asp/2005/3/contents> (Ellenőrizve: 2013. február 22.)

⁶⁷² Ez alatt ebben a fejezetben az angol és a wales-i piacot értem.

⁶⁷³ The development of the water industry in England and Wales. Ofwat – Defra, 2006. p. 1.

vízszolgáltatást végző és 1400 szennyvíz-szolgáltatást nyújtó vállalkozást tartottak nyilván, a vízhasználat tervezése helyi szinten zajlott, a központi irányításnak alig volt érezhető szerepe.⁶⁷⁴ Az 1963-as vízbázisokkal kapcsolatos törvény⁶⁷⁵ megváltoztatta a vízkitermeléssel kapcsolatos jogosultságokat, valamint azok kezelését a helyi szintről az állami irányítás alá helyezte át. 1973-ban a vízről szóló törvény tíz új, regionális hatóságot hozott létre, melyek feladata volt a vízbázisok védelme, valamint a vízszolgáltatások nyújtásának biztosításával kapcsolatos feladatok ellátása. A regionális hatóságok működésére komoly hatással voltak az önkormányzatok:⁶⁷⁶ egyrészt hatóságként, másrészt szolgáltatóként működtek.

Annak ellenére, hogy a tíz, regionális hatóság szoros központi pénzügyi felügyelet alatt működött, a finanszírozásuk a nyolcvanas évek költségvetési problémái miatt egyre inkább fenntarthatatlan lett.⁶⁷⁷ Ezen a helyzeten próbált változtatni a Thatcher-kormány 1983-ban, amikor a helyi önkormányzatok feladatait és hatáskörét – a vízügyi intézkedések vonatkozásában – csökkentette. Az intézkedés volt hivatott a magántőke piaci megjelenésének elősegítésére is, amire végül azonban nem került sor. Mivel a központi költségvetés nem tudta és nem is akarta a helyi érdekeltségeket finanszírozni, a kormány a privatizáció mellett döntött.⁶⁷⁸ A folyamatot a Környezetvédelmi Minisztérium (Department of Environment) Fehérkönyve indította el 1986-ban.⁶⁷⁹ A tíz regionális hatóság hálózatát 1989-ben gazdasági társaságokba szervezték át, a társaságok megjelentek a londoni tőzsdén, egyszeri alkalommal leírták a központi költségvetés felé fennálló tartozásokat, valamint központi fiskális segítséghez jutottak és adókedvezményben is részesültek.⁶⁸⁰ Az új szolgáltatók felügyeleti feladatait három országos hatóság között osztották meg.⁶⁸¹ A fogyasztók és a szabályozó, valamint a szolgáltatók közötti érdekképviseleti párbeszéd tartásáért a vízszolgáltatásokkal kapcsolatos Fogyasztói Tanácsot jelölték ki.⁶⁸² Az újonnan létrehozott gazdasági társaságok tulajdonosi jogokkal, döntéshozatali jogokkal és kötelezettségekkel rendelkeztek, és mint nyereségszerzési céllal létrehozott vállalkozások, minden működéssel kapcsolatos kockázatot is viseltek.

⁶⁷⁴ Ibid.

⁶⁷⁵ Water Resources Act of 1963.

⁶⁷⁶ Hasonlóan írja le az önkormányzatok befolyásának megmaradását Pump Judit is doktorijában is. In: Pump (2012), p. 230.

⁶⁷⁷ The development of the water industry in England and Wales. Ofwat – Defra, 2006. p. 2.

⁶⁷⁸ Ibid.

⁶⁷⁹ Department of Environment, „Privatisation of the Water Authorities in England and Wales”, 1986. Idézve és elemezve, in: Pump (2012), pp. 231 et seq.

⁶⁸⁰ The development of the water industry in England and Wales. Ofwat – Defra, 2006. p. 2.

⁶⁸¹ Ezeket részletesen bemutatom a fejezet későbbi részeiben.

⁶⁸² Consumer Council for Water. Bővebben: <http://www.ccwater.org.uk/> (Ellenőrizve: 2013. február 24.)

Jelenleg tíz, víz- és szennyvíz-szolgáltatást ellátó és 13 kizárólag vízszolgáltatást ellátó vállalkozás működik Angliában és Walesben.⁶⁸³ A vízszolgáltatási szektort átfogóan vizsgáló Cave-jelentés szerint a piacot 2009-ben 21 vertikálisan integrált vállalkozás uralta.⁶⁸⁴ A privatizáció óta a vízfogyasztással kapcsolatos költségek 35%-kal emelkedtek (2006-os adat), míg a piac eszközökbe mintegy 50 milliárd fontot fektettek be.⁶⁸⁵

Annak ellenére, hogy az első ágazati reformmal kapcsolatos célkitűzések már a Thatcher-kormány⁶⁸⁶ idején megjelentek, a brit vízszolgáltatási piacra sokáig nem volt jellemző az egyéb iparágakban megjelenő szabályozási aktivitás.⁶⁸⁷ Azaz, „[a] vízszolgáltatásokra jellemző verseny hagyományosan alacsony szabályozási prioritással bírt.”⁶⁸⁸

A korábban köztulajdonban lévő vállalatok teljességükben, azaz a hálózati tulajdonjogokkal és a hálózatot üzemeltető jogosultságokkal együtt magántulajdonba kerültek. Az összes „tangible asset”, azaz fizikailag létező tulajdonság – például csatornák, szűrőberendezések, vízkezelő bázisok – tulajdonjoga a magántőke által létrehozott vállalatok kezébe került. Ezek a vállalkozások legtöbbször nyílt részvénytársaság formájában működnek. A magántulajdonba kerüléssel a felelősség is átkerült az új vállalkozásokra, így a korábbi rendszerrel ellentétben, a szolgáltatás biztosításáért kizárólag ők feleltek.⁶⁸⁹

A liberalizációs folyamat egyik jelentős eredményeként Angliában és Wales-ben, 2005. december 1. óta, a nem-háztartási felhasználók nagy részének van lehetősége arra, hogy vízszolgáltatót válasszon. Ez a lehetősége azokra a fogyasztókra vonatkozik, akik éves szinten legalább 50 megaliter liter víz fogyasztásával számolnak.⁶⁹⁰ A választás lehetősége azt jelenti, hogy a piacra új vállalkozások léphetnek be, vagy pedig a régi, területi alapon szegmentált piac feladja az illetén tagozódását és a vertikálisan, vagy horizontálisan lebontott piaci szereplők veszik át a különböző szolgáltatások nyújtását.

⁶⁸³ The development of the water industry in England and Wales. Ofwat – Defra, 2006. 1.5 pont.

⁶⁸⁴ Professor Martin Cave, *Independent Review of Competition and Innovation in Water Markets: Final report*. April 2009 (Továbbiakban: Cave-jelentés). Elérhető: <http://archive.defra.gov.uk/environment/quality/water/industry/cavereview/documents/cavereview-finalreport.pdf> (Ellenőrizve: 2013. február 25.), p. 6.

⁶⁸⁵ *The development of the water industry in England and Wales*. Ofwat – Defra, 2006. 1.5 pont

⁶⁸⁶ Margaret Thatcher 1979-1990 között volt angol miniszterelnök.

⁶⁸⁷ Az első privatizációval kapcsolatos ötleteket 1986-ban jegelték.

⁶⁸⁸ In: Miller-Bakewell, R. and Flowers, S., *Water Competition: Gordon & John Prod Ian*. Merrill Lynch, 1999. március 10. p. 4.

⁶⁸⁹ Weckerbauer, J., *Regulation and Privatisation of the public water supply in England, France and Germany*. Competition and Regulation in Network Industries, Vol. 8 (2007), No. 2., p. 105.

⁶⁹⁰ <http://www.ofwat.gov.uk/aptrix/ofwat/publish.nsf/Content/WSL> (Ellenőrizve: 2013. március 15.)

8.1.1. A szabályozóhatóságok

A szigetországi liberalizációs folyamat következtében a működési környezetre a speciális szabályozás jellemző. Ez azt jelenti, hogy a három, vízszolgáltatás és vízfogyasztás szempontjából kiemelkedő területet három különböző felügyeleti szerv irányítja.

A kormányzat alá nem tartozó, de annak felelős úgynevezett „non-departmental” közintézet, a Környezetvédelmi Hatóság⁶⁹¹ (Environmental Agency) felel a természetes vizek állapotmegőrzéséért, valamint a vállalatok által okozott károk helyreállításáért és annak a felügyeleti tevékenységéért. A hatóság végrehajtó jelleggel is működik, és – a vizekre vonatkozó felügyeleti szerv feladataival együtt – a mindenkori központi kormányzat környezetvédelmi céljait is igyekszik betartani.

A Környezetvédelmi Hatóságot a számos, környezeti felügyeletet érintő változást hozó, 1995-ös Környezetről szóló törvény⁶⁹² hozta létre. A hatóságról a törvény első fejezete rendelkezik.⁶⁹³ A törvény alapján a Hatóságot a miniszter és az államtitkár által kinevezett 8-15 fős bizottság adja, míg a gyakorlati végrehajtó testületét hét igazgató és egy vezérigazgató alkotják.⁶⁹⁴ Mintegy húsz helyi, regionális és központi irodával rendelkezik.

Az ivóvíz minőségével kapcsolatos felügyeleti jogosítványokat az Ivóvízért Felelős Felügyelőség (Drinking Water Inspectorate)⁶⁹⁵ gyakorolja. Az 1990-ben létrehozott intézmény az ivóvíz minőségét érintő kutatási és felügyeleti feladatokat látja el. Elsősorban független és állandó vízminőség-vizsgálatokat tart, együttműködik más, a területen dolgozó intézménnyel a vízminőség javítása érdekében, valamint vízminőséget érintő adatokat gyűjt és tesz közzé. Az adatokat régió- és cég specifikusan is közzéteszi, az éves miniszteri

⁶⁹¹ Az intézmény honlapja: <http://www.environment-agency.gov.uk/aboutus/default.aspx> (Ellenőrizve: 2013. március 15.)

⁶⁹² Environment Act of 1995. A törvény teljes szövege elérhető itt: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1995/25/contents> (Ellenőrizve: 2013. február 25.)

⁶⁹³ Az új hatóság a korábbi Nemzeti Folyóügyi Hatóság (National Rivers Authority), a Királyi Szennyezési Felügyelőség (Her Majesty's Inspectorate of Pollution), valamint a hulladékkezeléssel foglalkozó nemzeti és regionális hatóságok feladatköreit vette át.

⁶⁹⁴ A Hatóság illetékessége Anglia és Wales területe. A több mint tizenkétezer munkavállalója évente 1 milliárd angol fontos büdzséből gazdálkodik. A szervezeti költségvetés hetven százaléká a központi költségvetés közvetlen finanszírozása, míg a maradék harminc százalék a Hatóság által beszedett bírságok és díjak alapján gyűlik össze. (Lásd: Agency's annual reports, különösen: <http://publications.environment-agency.gov.uk/pdf/GEHO0708BOFC-e-e.pdf> (Ellenőrizve: 2013. február 25.)

⁶⁹⁵ Environment Act of 1995, (1. cikk (1)-(3)) Az intézetről bővebben a Felügyelőség honlapján érhető el információ: <http://www.dwi.gov.uk/> (Ellenőrizve: 2013. február 25.)

beszámolóval együtt.⁶⁹⁶ A whitehalli székhellyel rendelkező hatóság működését és feladatait a Tanács 98/83/EK irányelvén⁶⁹⁷ alapuló speciális jogszabályok – úgynevezett statutory instruments – határozzák meg.⁶⁹⁸ Működésére vonatkozóan a 2003-as Vízről szóló törvény is tartalmaz kiegészítő rendelkezéseket.⁶⁹⁹

Tekintettel arra, hogy a vízszolgáltatás nemcsak egészségügyi és környezetvédelmi szempontból, hanem gazdasági vonatkozásában is szabályozott terület, az új belépőnek engedélyeztetési eljárásban kell részt venni, amely jóval bonyolultabb, mint az elektronikus kommunikáció területéről ismert liberalizációt követő engedélyezési eljárás.⁷⁰⁰ Az új szolgáltatóknak az engedélyt a Vízzolgáltatások Szabályozási Hatósága⁷⁰¹ (továbbiakban: Office of Water Services – The Water Services Regulation Authority, Ofwat) adja ki. Az Ofwat jogosult dönteni azokkal a fogyasztói kérvényekkel kapcsolatban is, amelyek a szolgáltató-választásra irányulnak. A hatóság egy bipoláris információmodell alapján dolgozik, azaz mind a kínálati, mind a keresleti oldal tekintetében közvetlen felülvizsgálati jogosultsággal rendelkezik. A Hatóságnak közvetlen árhatósági jogköre van, melyen keresztül a fogyasztói árak tekintetében ötévente meghatározza az infláción túli maximális áremelés lehetőségét.⁷⁰² Ezt a jogkörét az ársapka-mechanizmuson keresztül gyakorolja.

A szolgáltatás nyújtásának piacán azonban a verseny meglehetősen kezdeti szakaszban van. Tekintettel arra, hogy a piacért folyó versenyben új vállalkozásnak szinte csak a kijelölt szolgáltató szolgáltatási idejének lejártá után van lehetősége részt venni, 2003-ban a Hatóság a Vízről szóló törvény által felhatalmazva próbálta korlátozni a piacon már működő

⁶⁹⁶ A hat angliai és a wales-i régióról szóló riportokra, valamint a szolgáltató cégeket részletező adatgyűjtésről példa itt található: <http://dwi.defra.gov.uk/about/annual-report/2011/index.htm> (Az utolsó elérhető jelentés a 2011-es. (Ellenőrizve: 2013. február 25.)

⁶⁹⁷ A Tanács 98/83/EK irányelve (1998. november 3.) az emberi fogyasztásra szánt víz minőségéről. (HL L 330, 5.12.1998. p. 32)

⁶⁹⁸ Lásd: Statutory Instruments (2000), No. 3184. Regulations as amended by S.I. 2001/2885, S.I. 2002/2469, S.I.2005/2035 and S.I. 2007/2734. Elérhető itt: <http://www.dwi.gov.uk/stakeholders/legislation/wqregs2007cons.pdf> (Ellenőrizve: 2013. február 25.)

⁶⁹⁹ A törvény – Water Act of 2003 – itt elérhető: <http://www.dwi.gov.uk/stakeholders/legislation/wa2003.pdf> (Ellenőrizve: 2013. február 25.)

⁷⁰⁰ Lásd például a 2003. évi C. törvényt az elektronikus hírközlésről, 77. §-át az elektronikus hírközlési szolgáltatás nyújtásának megkezdéséről: „A bejelentést követően az elektronikus hírközlési szolgáltató megkezdheti az elektronikus hírközlési szolgáltatás nyújtását.”

⁷⁰¹ Eredeti neve Office of Water Services, amit 2006. április 1-je óta felváltott a Water Services Regulation Authority. Wales-i nyelven: Yr Awdurdod Rheoleiddio Gwasanaethau Dŵr. A vízszolgáltatások skóciai piacáért a skót Water Industry Commission for Scotland a felelős.

⁷⁰² Legutóbb 2009-ben, a 2010-2015-ös időszakra tekintettel határozta meg a K+RPI index alapján az áremelés lehetőségét (0.5%-ban). Erről részletesen itt található információ: <http://www.ofwat.gov.uk/pricereview/pr09faqs> (Ellenőrizve: 2012. február 24.)

vállalkozások nyereségességét,⁷⁰³ azt remélve, hogy ezáltal az új belépőknek vonzóbb lesz a piacralépés. A piacfelügyeleti jogkört javasolta kiegészíteni 2009-ben a Martin Cave által készített tanulmány⁷⁰⁴ is.⁷⁰⁵ A tanulmány egyik legfontosabb javaslata a hozzáférési árak meghatározásának a megváltoztatása volt. A jelentés szerint az inkumbensek részére (amikor az inkumbens szeretne egy másik hálózathoz hozzáférni) a hozzáférés költségmegtérülési elv alapján történő árazását a teljes gazdasági költségen történő árazásnak kellene felváltani, amit az Ofwat határozna meg, vízgyűjtő-területenként előre. Amennyiben a kiskereskedelmi szolgáltatók kívánnak a hálózathoz hozzáférést, akkor a hosszú távú határkölség⁷⁰⁶ lenne a hozzáférés alapja.

8.1.2. A szolgáltatási engedély típusai

A Hatóság felelős a szolgáltatási engedélyek⁷⁰⁷ kiadásáért is, amennyiben egy vállalkozás a vízszolgáltatási piacon szolgáltatói tevékenységet akar folytatni.⁷⁰⁸ A szolgáltatási engedélyért folyamodó vállalatok alapvetően két engedélyt tudnak kérelmezni.⁷⁰⁹ Az egyik a kiskereskedői engedély (vagy nagykereskedelmi csatlakozási szolgáltatási engedély), amely azt jelenti, hogy az ilyen engedély birtokosa nem használhat fel saját maga által kitermelt, illetve kezelt vizet, azaz nem szolgáltatathat saját vizet. Nagykereskedelmi áron vásárolhat már „feldolgozott” vizet a hálózattal és teljes körű szolgáltatási engedéllyel rendelkező vállalattól, és az így megszerzett vizet a saját hálózatát keresztül értékesítheti a fogyasztói felé.

A másik engedélytípus az úgynevezett kombinált engedély, amely annyiban különbözik az előbbtől, hogy ennek a tulajdonosa teljes körű szolgáltatási tevékenységet folytathat, és ezen

⁷⁰³ Lásd még: Ménard and Peeroo (2011), p. 13.

⁷⁰⁴ Cave jelentés (2009).

⁷⁰⁵ Ezek közül néhány, a teljesség igénye nélkül: Fordított engedélykérési aukciók (azaz, amikor a megszerzett engedélyt nem tudja kitölteni egy szolgáltató); A vízkitermelési engedélyek kereskedelmét kiterjeszteni a kereskedelem minden szakaszára; a kombinált engedély megbontásának a lehetősége (ami azt eredményezné, hogy a vízkitermelési piacon is megnyíljon a verseny); A szolgáltatási árak és a szállítási költségek közzétételének a kötelezettsége központi módszer alapján; A nem lakossági fogyasztókért való verseny mindenkire kiterjedő megteremtése. In: Cave-jelentés, pp. 116 et seq. Valamint, Ménard and Peeroo (2011), p. 13.

⁷⁰⁶ Long Run Marginal Cost (LRMC). Ezt a hozzáférési árazást támogatja, többek között a dolgozat szerzője is. In: Belényesi Pál and Daphne von Buxhoeveden, *Upcoming challenges for the governance and regulation of water services in 2013*. (megjelenés alatt)

⁷⁰⁷ A szolgáltatási engedélyeket a vízipari törvény 66A és 66B, 66D (4) és (6), valamint a 66E cikkében meghatározott kötelezettsége alapján adja ki a Hatóság. Lásd még: A szolgáltatási engedélyek kiadásának a folyamatáról: 17A-17R cikkek.

⁷⁰⁸ A 2011-es magyar reform következtében ez is hasonlóképpen működik Magyarországon, ahol a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal hatáskörébe tartozik a működési engedély kiadása.

⁷⁰⁹ Erről bővebben a hatóság honlapján lehet tájékozódni: <https://www.ofwat.gov.uk/competition/wsl/> (Ellenőrizve: 2013. február 25.)

felül –anélkül, hogy kiterjedt saját hálózata lenne – a saját maga előállította vizet bevezetheti a meglévő szolgáltató vezetékrendszerébe, és szolgáltatathat a másik, kijelölt vállalat által lefedett területen is. A két szolgáltatási engedély együtt is használható.⁷¹⁰

Ahhoz, hogy két szolgáltatási engedély közötti különbségeket megértsük, meg kell vizsgálni a „kijelölt szolgáltató” fogalmát. A kijelölt szolgáltatót⁷¹¹ az Ofwat útmutatója úgy határozza meg, „[a]z a vállalkozás, amelyet vízszolgáltatás, vagy víz- és szennyvíz szolgáltatásának a nyújtására jelöltek ki Anglia és Wales egy bizonyos régiójában.”⁷¹² A kijelölés meghatározza a kijelölés időtartalma alatt a szolgáltatási területet. A vízszolgáltatási tevékenység nyújtására kijelölni vagy korlátolt felelősségű társaságokat (limited company), vagy egy speciális tulajdonjogi szerkezetű vízszolgáltatás nyújtására létrejött társaság⁷¹³ (statutory water company) lehet, míg szennyvíz-szolgáltatás nyújtását csak korlátolt felelősségű társaság végezhet.⁷¹⁴

Új vállalkozás szolgáltatói kijelölésére abban az esetben van lehetőség, ha a következő kritériumok közül legalább egy igaz:⁷¹⁵ i) egy tizenkét hónapos időszakban minden szolgáltatási területen legalább 50 megaliter (Walesben 250 megaliter) szolgáltatási mennyiséggel nyújtására van lehetőség,⁷¹⁶ ii) a Hatóság új szolgáltatási területet jelöl ki,⁷¹⁷ vagy pedig iii) a korábbi kijelölt szolgáltató hozzájárul a kijelölt szolgáltatási területére való belépéshez.

⁷¹⁰ Water supply licensing – guidance on eligibility, September 2011, 5.10 pont. Elérhető: http://www.ofwat.gov.uk/competition/wsl/gud_pro_wslelig.pdf (Ellenőrizve: 2013. február 25.)

⁷¹¹ Appointed water company vagy Appointee vagy Regulated company, esetleg Undertaker. Használatos még az Incumbent megnevezés is.

⁷¹² Ofwat Glossary of terms. Bővebben: http://www.ofwat.gov.uk/aboutofwat/gud_pro_ofwatglossary.pdf (Ellenőrizve: 2013. február 25.)

⁷¹³ A statutory company meghatározása nem egyszerű feladat. A dolgozatomban a több értelmezésnek teret nyitó fogalmazást használtam. Egy ilyen vállalkozást általában a központi hatalom valamilyen arányú tulajdoni részvétele jellemez, azonban nem kizárt, hogy erre nem kerül sor, vagy a vállalkozás megalakulása után változás áll be a cégszerkezetben. Ilyen cégformával rendelkezik például Írországban, az Ír Televízió is. Ezzel szemben Angliában az – az eredetileg Parlamenti törvénnyel (Act of Parliament) elfogadott statutory company-k példáját követve – ilyen vállalkozások magántőke által alapított vállalkozásokat jelentenek, amelyek működése, nyereségessége központilag behatárolt. Bővebben lásd: The development of the water industry in England and Wales. Ofwat – Defra, 2006. Különösen pp. 6., 8., 20.

⁷¹⁴ Vízipari törvény, 6. cikk (5) bek.

⁷¹⁵ Ibid., 7. cikk (4) – (5) bek.

⁷¹⁶ Az új magyar szabályozás ezt előfizetői számhoz (felhasználói egyenértékhez) köti. 2011. évi CCIX. törvény, 36. §.

⁷¹⁷ A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy létező földrajzi szolgáltatási terület egy részén saját vízforrásokból oldották meg a vízfogyasztást, azaz egy összefüggő terület nem volt bekapcsolva a szolgáltatási körbe és az új belépő ezen a területen szeretne szolgáltatni.

Minden kijelölt vállalatnak teljes mértékben meg kell felelnie az Ofwat által kibocsátott iránymutatásoknak.⁷¹⁸ A szabályozóhatóság legfontosabb jogköre e tekintetben az, hogy a Vízipari törvény⁷¹⁹ rendelkezései alapján dönthet minden olyan esetben, ha egy kérelmezőnek nem sikerül megegyezni a költségek tekintetében a kérelmezettel. Ez, a törvény 66D. cikk (2b) bekezdése alapján minden olyan esetben kötelező lesz az engedély birtokosára, ha a kérelmezett fél azzal egyetért. Érdességként megjegyzem, hogy Angliában a Versenyügyi Bizottságnak lehetősége van a kijelölési folyamatban észrevételt tenni és esetlegesen egy kijelölési folyamatot megakadályozni, amennyiben úgy ítéli meg, hogy a kijelölés következményeként a közérdek sérülne. Véleményem szerint ezzel egy fontos jogosultság került a Versenyhatósághoz, amely versenyjogi alapokon megvizsgálhatja⁷²⁰ a kijelölési folyamatban a piaci koncentráció mértékét, különösen, ha olyan szolgáltató kérelméről van szó, amely egy szomszédos földrajzi területen szolgáltat. Egy szigorú feltételrendszer szerinti Versenyhatósági vizsgálat⁷²¹ elemeként az alapos földrajzi erőfölényes teszt elvégzése ugyanis nagyobb garancia arra, hogy a piacokon a koncentráció csak a versenyjogi határok között mehessen végbe.⁷²² A Versenyhatóság megállapításainak kötelező érvénye van.⁷²³

A fentiek figyelembevételével annak érdekében, hogy a verseny élénküljön, a szabályozóhatóságnak biztosítania kell a feltételeket ahhoz, hogy a versenytársak hátrányos megkülönböztetés mentesen tudjanak bekapcsolódni a szolgáltatások nyújtásába. A végfelhasználóknak így lehetősége van a szolgáltatók közötti választásra, ami minden szabályozáshoz kapcsolódó versenypolitikának a célkitűzései között megtalálható.⁷²⁴

8.1.4. A kérelmező és kérelmezett vállalatokra vonatkozó indikatív hozzáférési árak⁷²⁵

⁷¹⁸ Guidance on Access Codes, June 2005. Office of Water Services, available on: [http://www.ofwat.gov.uk/aptrix/ofwat/publish.nsf/AttachmentsByTitle/AccessCodeGuidance0605.pdf/\\$FILE/AccessCodeGuidance0605.pdf](http://www.ofwat.gov.uk/aptrix/ofwat/publish.nsf/AttachmentsByTitle/AccessCodeGuidance0605.pdf/$FILE/AccessCodeGuidance0605.pdf) (Ellenőrizve: 2013. március 13.)

⁷¹⁹ Water Industry Act (Vízipari törvény), lásd: http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1991/Ukpga_19910056_en_1.htm (Ellenőrizve: 2013. március 13.)

⁷²⁰ Erre hat hónapja van a Versenyhatóságnak. Lásd: Vízipari törvény, 14A (1) cikk.

⁷²¹ Vízipari törvény, 14B és 15. cikkek.

⁷²² Ibid., 14. cikk.

⁷²³ Ibid., 16A és 16B cikk.

⁷²⁴ Lásd, például: *Objectives of competition law and policy: Towards a coherent strategy for promoting competition and development*, UNCTAD document, különösen: pp. 8-10. Elérhető itt: [http://www.ifc.org/ifcext/fias.nsf/AttachmentsByTitle/Conferences_CompetitionPolicyTanz_Hassan+Qaqaya.prn.pdf/\\$FILE/Conferences_CompetitionPolicyTanz_Hassan+Qaqaya.prn.pdf](http://www.ifc.org/ifcext/fias.nsf/AttachmentsByTitle/Conferences_CompetitionPolicyTanz_Hassan+Qaqaya.prn.pdf/$FILE/Conferences_CompetitionPolicyTanz_Hassan+Qaqaya.prn.pdf) (Ellenőrizve: 2013. február 25.)

⁷²⁵ Lásd, például: Access Codes Guidance, September 2011. Elérhető itt: http://www.ofwat.gov.uk/competition/wsl/gud_pro_accesscodes.pdf (Ellenőrizve: 2013. február 22.)

A Vízipari törvény úgy rendelkezik, hogy a Hatóság feladata a hozzáférési árak kialakításával kapcsolatos iránymutatás elkészítése.⁷²⁶ Az útmutatóként használatos hozzáférési árak létrehozásának fő indoka a jogi és közgazdasági bizonytalanság kiküszöbölése volt, valamint a Hatóság így igyekezett elkerülni azokat az indokolatlan visszaéléseket, amelyek egy új szereplő piacra lépésével járhatnak együtt.⁷²⁷

A Hatóság által kiadott iránymutatás alapján a kijelölt szolgáltatónak a csatlakozni kívánó vállalkozás részére, kérelemre, tíz napon belül meg kell küldenie a javasolt csatlakozási ár összegét.⁷²⁸ Az összegnek a közép-hosszútávú tervezésre tekintettel a kérelemtől számított öt évre meg kell határozni a tervezett kis- és nagykereskedelmi árakat.⁷²⁹ Amennyiben nem tudnak megegyezni a hozzáférési ár összegében, az Ofwat által meghatározott békéltetési folyamatot kell követniük.⁷³⁰

Az Ofwat által kibocsátott iránymutatás⁷³¹ alapján a vízszolgáltatási joggal rendelkező vállalatoknak több szempontot kell figyelembe venniük, amikor elfogadnak, vagy esetlegesen visszautasítanak egy hozzáférést kérelmezőt. Árazási szempontból a három legfontosabb alapelv – amelyet a kérelmezettnek kell elsősorban követniük - a következő: i) nem értelmezhetik az iránymutatást a saját legjobb érdekük szerint, ii) diszkriminációmentességet kell biztosítaniuk a kérelmezők irányában; iii) kiskereskedelmi árral aránytalan árazást nem tarthatnak fenn.

A fentiekből az első két kitétel nem igényel különösebb magyarázatot, mivel azt az általános versenyjogi szabályozás is tiltja.⁷³² A kiskereskedelmi árazás aránytalansága azonban némi magyarázatra szorul.

A kiskereskedelmi árázással aránytalan alapú árazás

A nagykereskedelmi és a kombinált hozzáférési engedélyek árának meghatározására az ismert modell kiigazításul a retail-minus árazást alkalmazza. A nagykereskedelmi engedély

⁷²⁶ Vízipari törvény, 66D cikk (3) - (4) bek.

⁷²⁷ Ilyen visszaélésekre feltételezhetően a kvázi monopolhelyzetben lévő vállalatok oldalán kerülhet sor, mivel a leendő piaci versenytársak nem rendelkezhetnek olyan mértékű piaci alkupozícióval, ami képessé tenné őket az érdemi alkudozásra a Vízipari törvény 66. cikke alapján.

⁷²⁸ Access Codes Guidance, September 2011. p. 7.

⁷²⁹ Erre elsősorban a Hatóság által közzétett maximális árnövelési mutató fényében van lehetőség.

⁷³⁰ Access Codes Guidance, September 2011. Chapter 4.

⁷³¹ Ibid.

⁷³² Lásd: Lisszaboni szerződés 102. cikk (c) bek. (korábban: EK-szerződés 82. cikk (c) bekezdés).

megadásához a díj számításának alapját a valós költségek jelentik.⁷³³ Így a retail-minus árazásra tekintettel a hozzáférési ár a következők szerint alakul: indokoltan előforduló költségek, plusz kiskereskedelmi díj, mínusz az úgynevezett arrow-costs (máshol elszámolható, máshonnan megtérülő költségek). Ez lesz az az indikatív ár, ami aztán évente felülvizsgálat tárgya lesz és bizonyos keretek között módosulhat. A modellt a konkrét kérelmezések estében egyéb információkkal ki kell egészíteni: tudni kell a potenciális versenytárs belépésének a dátumát, a fogyasztók elhelyezkedését, a hozzáférés idejét, helyét, tartalmát, hiszen ezek hathatnak a végleges kapcsolódási árra.

Ezt egészíti ki a szigetországi versenyjogi szabályozás azzal, hogy a Versenytörvény szerint az erőfölényben lévő vállalkozás nem utasíthatja vissza a hozzáférést, amennyiben az nem okoz indokolatlanul nagy hátrányt a tulajdonos vállalkozásnak, illetve a kérelem megfelelően alá van támasztva. A vízszolgáltatási piacon ez azt jelenti, hogy a hatóságilag kijelölt szolgáltatók nem utasíthatják vissza az új belépők szolgáltatási rendszerhez való csatlakozási kérelmét, valamint túlárazást sem alkalmazhatnak. Amennyiben ennek a veszélye áll fenn, a szabályozó hatóság hozzáférési árakat is kijelölhet.

Mint bemutattam, az angol és walesi piacon alkalmazott hozzáférési árazási módszerek, jelen formájukban és az alkalmazási periódusokat tekintve nem működnek tökéletesen. Skóciában 2005-ben indult az a folyamat – és 2007-ben, az első kiskereskedelmi új belépővel⁷³⁴ nyílt meg a piac –, amely Angliában és Walesben már 1989-ben elkezdődött.⁷³⁵ Látható, hogy egy tökéletes és gyors piaci liberalizáció érdekében azonban határozottabb költségstruktúra kialakítására van szükség.⁷³⁶ Az idézett fellebbviteli bírósághoz is eljutott árazással kapcsolatos ügyből az is érezhető, hogy hatékonyabb eljárási mechanizmusokra van szükség, hiszen a tisztességtelen árazási magatartás már a 2000-ben elkezdődött, s bár a Versenyjogi Fellebbviteli Bíróság 2006-ban meghozta első ügybeli döntését,⁷³⁷ az ügy érdemi lezárására csak 2009-ben került sor. A kilenc év késedelem, véleményem szerint, egy ennyire tőkeérzékeny piacon végzetes lehet. A piaci verseny kialakításához gyorsabb adminisztratív folyamatokra van szükség.

⁷³³ A Vízipari törvény 66A-D cikkei.

⁷³⁴ Satec Limited belépésével, 2010-re a szolgáltatók mintegy 10%-a már újbelépő volt. Waterwatch Scotland (2010).

⁷³⁵ Water Services etc. (Scotland) Act. Ekkor került sor a Water Industry Commission Scotland létrehozására is.

⁷³⁶ Lásd még: Deloitte tanulmány (2011), p. 22.

⁷³⁷ 6 October 2006 [2006] CAT 23

Az, ahogy az Shotton-ügyben a Versenyjogi Fellebbviteli Bíróság hangsúlyozta, azaz nincs jogköre kijelölni a kötelező kapcsolódási árat egy eljárásban,⁷³⁸ szintén nem segíti a hatékony árrögzítés folyamatát. Úgy gondolom, hogy szükség lenne arra, hogy a Fellebbviteli Bíróság gyorsított eljárásban, és ha szükséges, ideiglenes intézkedésként, a folyamatos és tisztességes szolgáltatásnyújtás érdekében járjon el akkor, ha a hozzáférési díjakat kell meghatározni. Az ilyen intézkedéseknek a feltételeit a létező alapelveken – diszkriminációmentesség, indokoltság és tisztességes profit biztosítása – kell kidolgozni, és esetenkénti mérlegeléssel kell alkalmazni.

Hozzáférési árazás az 1998-as Versenytvény vonatkozásában

A szigetországi versenyjogi szabályozás 1998-as reformja⁷³⁹ néhány új rendelkezéssel igazította ki a korábbi szabályozást. A módosítás rendelkezései szerint tilos az erőfölényben lévő vállalatoknak egy versenytárs olyan kérését visszautasítaniuk, amely a vállalat szolgáltatási hálózatának a használatára irányul, feltéve, ha ez megfelelően indokolt, és nem jár súlyosan negatív következményekkel a tulajdonos vállalatra nézve.

Anélkül, hogy a nélkülözhetetlen eszközök tanának technikai fejtegetésébe bocsátkoznák,⁷⁴⁰ a vízszolgáltatási piacra lefordítva ez annyit jelent, hogy a fenti versenyjogi rendelkezés fényében a nagyobb – hatóságilag kijelölt – szolgáltatók nem utasíthatják vissza a kérelmező (kisebb, általában új vállalkozás) hálózati csatlakozási kérelmét a saját, a vízszolgáltatás fogyasztókhoz való eljutásához nélkülözhetetlen csőrendszeréhez. Ezzel együtt, nem lehet kibúvó a kötelezettség alól, amennyiben azért nem kerül sor a közös hálózathasználatra, mert nem megfelelő árkonidíciók mellett tett ajánlatot inkumbens szolgáltató, azaz túlárazási tilalom is érvényesül. Utóbbi esetben a szabályozási hatóság igazgatójának jogköre kiterjed az „indokolt árak” megállapítására is.⁷⁴¹

A fenti jogosultság birtokában az Ofwat a Vt. módosításának hatálybalépése után saját hatáskörében felszólított a vízszolgáltatási piac szereplőit, hogy tegyék nyilvánossá a hálózataikhoz való hozzáférés feltételeit.⁷⁴² Miután erre sor került, a hivatal megvizsgálta az így közzétett ármodelleket, és arra a nem meglepő következtetésre jutott, hogy nem minden

⁷³⁸ [2009] CAT 12, 24. bek.

⁷³⁹ <http://www.opsi.gov.uk/ACTS/acts1998/19980041.htm> (Ellenőrizve: 2013.február 12.)

⁷⁴⁰ Ebben a témában lásd például: Lang (2000), p. 2.; Doherty (2001); Areeda (1989); Nagy (2002).

⁷⁴¹ Néhány kivétel az indokolt árak alól megtalálható magában az EK-szerződésben is. Például: árdiszkrimináció a vásárlók között, fogyasztók sérelmére történő piackorlátozás, stb. Lásd: EK-szerződés 82. cikk.

⁷⁴² Lásd, itt: MD 154, Office of Water Services, Birmingham, UK.

vállalat használja ugyanazt az ármodellt.⁷⁴³ A vizsgálat eredményeképpen kiderült, hogy a vállalatok többféleképpen viszonyultak a költségeik realizálásához, de alapvetően a következő három modell jelent meg.⁷⁴⁴

Hozzáférési árazás – az angol és walesi gyakorlati példák⁷⁴⁵

Minden olyan esetben, amikor a vertikálisan integrált piacon az inkumbens vállalkozás gazdasági tevékenységet folytat a kiskereskedelmi piacon, jó esélye van annak, hogy a kritikus hozzáférési pontnak minősülő csatlakozási helyekhez megpróbálja megnehezíteni a versenytársak hozzáférését. Ezt legkönnyebben úgy éri el, ha irracionális árat vagy elfogadhatatlan feltételeket határoz meg versenytársak irányában. Ezzel szemben azonban az is elképzelhető, hogy a túl alacsony összekapcsolási árat eredményező ármodell alkalmazása esetén nemcsak a meglévő vállalkozások kerülnek indokolatlanul nehéz helyzetbe, hanem a piacon megjelennek olyan vállalkozások is, amelyek nem feltétlenül hatékonyak és termelékenyek.⁷⁴⁶ Így az ármodell kialakítása nem tudja az eredeti célt szolgálni, azaz nem vezet a hatékonyság növeléséhez, és élénkebb piaci versenyhez.

Az összekapcsolási árakra vonatkozó joggyakorlat szerint, az ilyen kapcsolódási pontok hozzáférési árazása indokolt, kérelmet és költségeket figyelembe vevő és diszkriminációmentes legyen.⁷⁴⁷ Az azonban, hogy mit jelent az indokolt árazás, minden helyzetben mást és mást jelenthet.⁷⁴⁸

⁷⁴³ A következtetéseket lásd még: MD 162 & 163, Office of Water Services, Birmingham, UK

⁷⁴⁴ Könyvelésben megjelenő költségérték, hosszú távú határköltség számítása, hatékony komponens árazási szabály (efficient component pricing rule – ECPR).

⁷⁴⁵ Ebben a témában írtam egy rövidebb áttekintést pár évvel ezelőtt: Belényesi Pál, *Hozzáférési árszabályozási problémák a hálózatos iparágakban, különös tekintettel a vízszolgáltatások piacára (az angol-walesi megoldás példaértéke)*. *Külgazdaság*, 2007/5-6. pp. 90-102. Lásd még: Bakker, K., *Paying for water: water pricing and equity in England and Wales*. *Transactions of the Institute of British Geographers*, Vol 26, Issue 2, June 2001. pp. 143-164.; illetve a víznek, mint abnormálisan működő terméknek (commodity) a szabályozással kapcsolatos viselkedéséről ír, ugyancsak Bakker, egy későbbi tanulmányában. In: Bakker, K., *Neoliberalizing nature? Market environmentalism in Water Supply in England and Wales*. *Annals of Association of American Geographers*, Vol 95, Issue 3, 2005. pp. 542-565. Bakker arra a következtetésre jut, hogy a vízszolgáltatások liberalizációjának a visszafogott sikere elsősorban annak köszönhető, hogy a szabályozónak, vállalkozásoknak és a központi hatalomnak nem sikerült megtalálni a megoldást a víz sajátos helyzetének a kezelésére. A víz nem szokványos árucikként viselkedik, annak fizikai, társadalmi és gazdasági szerepe összetett.

⁷⁴⁶ Lásd még free-rider competition.

⁷⁴⁷ *Sea Containers/Stena Sealink*, Case IV/34.689, OJ 1994 L15/8, [1995].

⁷⁴⁸ Egy hozzáférési árral kapcsolatos ausztrál versenyhivatali döntés szerint, (ahol a távközlési szegmensben találtak egy szolgáltató által meghatározott indikatív árat „nem indokolt”-nak), azzal együtt, hogy az inkumbens vállalatoknak szükségük van egy hatékonysági alapon megtérülő költségstruktúrára, nem lehet végletekbe menő, indokolatlanul magas hasznot eredményező kapcsolási árakat meghatározni az inkumbens szolgáltatóknak. MR 006/07, Issued: 18th January 2007. Elérhető: <http://www.accc.gov.au/content/index.phtml/itemId/778372/fromItemId/2332> (Ellenőrizve: 2013. február 22.)

A hálózatos iparágak piacain a hatékony verseny kialakításnak elősegítése érdekében számos versenypolitikai eszköz áll rendelkezésre, és bár eltérő hatékonysággal alkalmazható módszerekről van szó, az szinte kétség nélkül állítható, hogy – mint ahogyan általános értelemben, úgy a vízszolgáltatások piacán is - a versenypiaci jellemzők hozzájárulnak a társadalmi jóléthez.⁷⁴⁹ Az egyik legfontosabb annak a biztosítása, hogy a potenciálisan esztétikailag is kulcsfontosságú – és ezért megépítésük tekintetében gazdaságilag nem kifizetődő – rendszerekhez biztosított legyen a hozzáférés. A megfelelő szabályok mind kis-, mind nagykereskedelmi piacon élénkítik a versenyt.⁷⁵⁰

A hozzáférési ár jelentőségéről a 4. fejezetben részletesen beszéltünk. A hálózatos iparágakban alkalmazott modellekkel kapcsolatos tanulmányok egy része a határkötség alapú árazással, másik része az ársapka-moddal, valamint az ösztönző jellegű szabályozási modellel foglalkozik.⁷⁵¹ A példa kedvéért, Baumol és Sidak a határkötség alapú, de előfordulási költséggel kiegészített árazás mellett teszi le a voksot, míg megint másik megközelítés az – inkubens számára extra bevételt is tartalmazó – ECPR mellett érvel.⁷⁵² A vízszolgáltatási piac szempontjából kiemelkedő jellemzőket figyelembe véve elemezni fogom a brit vízszolgáltatási piacon kialakult gyakorlatot.

A brit piac mutat egyedül az EU-ban olyan fejlettségi szintet, ahol a hozzákapcsolódási árak gyakorlati – tapasztalati tanulságai vannak. Egyetértve Bakkerrel abban, hogy az elméleti megoldások kidolgozása nem elegendő ahhoz, hogy a szabályozás sikeres legyen: ehhez figyelembe kell venni az árucikk/szolgáltatás tulajdonságait, amelyek megkülönböztetik a többi szolgáltatástól/terméktől.⁷⁵³ A tökéletlen eredmények és a folytatódó (és piaci hatékonyságot csökkentő keresztfinanszírozás megmaradásának a kiváltó okát Bakker a

⁷⁴⁹ Elsősorban a termék piaci verseny és a kereskedelmi megoldások összehasonlításáról, lásd: Foellemi and Meister (2012).

⁷⁵⁰ Valletti and Estache (1999); Armstrong, M. et al. (1996); Hirschleifer (2005).

⁷⁵¹ Laffont et al., *Network Competition: II. Price Discrimination*, 29 RAND Journal of Economics 1, 1998. pp. 38–56.; Laffont, J.J. and Tirole, J., *Creating competition through interconnection: Theory and practice*. Journal of Regulatory Economics 10, 1996. pp. 227–256.; Laffont, J.J. and Tirole, J., *Competition in Telecommunications*, MIT Press, Cambridge, MA, 2000.

⁷⁵² Baumol, W. and Sidak, J., *The pricing of inputs sold to competitors*. Yale Journal on Regulation 11, 1994. pp. 171–207.; Clark, E. and Easaw, J., *Optimal Network Access for Natural Monopolies when Costs are Sunk and Revenues are Uncertain*. Working paper, University of Bath, Bath, 2003. p. 3.

⁷⁵³ In: Bakker (2001), p. 158.

határköltés-alapú árazás és fogyasztásmérés, valamint a szociális alapú egyenlőségi politika alapelveinek a hiányos és tetszőleges betartásában véli felfedezni.⁷⁵⁴

Hozzáférési árazás a brit vízszolgáltatási piacon

Mint bemutattam, Angliában és Walesben a vízszolgáltatások piaca 1989-ben átalakult. Létrejött a vízügyi gazdasági szabályozóhatóság, amelynek feladata a gazdasági szabályozás kialakítása volt. A víznyerő lelőhelyek ellenőrzésért és a szennyezés ellenőrzéséért a Nemzeti Folyóügyi Hatóság felelt.⁷⁵⁵

A következő oldalakon bemutatom a szigetországi piacra jellemző hozzáférési rendszert, mely példaértékű lehet, ha egyelőre nem is uniós, de tagállami szinten, ahol – elsősorban a piac fejlettsége miatt – az ilyen szabályozásnak a feltételei adottak.⁷⁵⁶

Angliában és Walesben, 2005. december 1-je óta a nem háztartási felhasználók nagy részének van lehetősége megválasztani a vízszolgáltatóját. Azoknak a fogyasztóknak van ilyen lehetősége, akik éves szinten legalább 50.000.000 liter víz fogyasztásával számolnak.⁷⁵⁷ Ez azt jelenti, hogy a piacra új vállalkozások léphetnek be, vagy pedig a régi, területi alapon szegmentált piac feladja ezt a felosztottságát és a vertikálisan vagy horizontálisan differenciált szereplők előtt megnyílik a lehetőség a szolgáltatások nyújtására.⁷⁵⁸ A piacnyitás bővítését

⁷⁵⁴ Bakker megfogalmazásában: „Given the incomplete application of policies of equalization, and the incomplete penetration of metering and application of marginal cost pricing, neither principle of equity has been fully applied in practice.” In: Bakker (2001), p. 158.

⁷⁵⁵ Lásd még: Cowan, S., *Regulation of several market failures: the water industry in England and Wales*. Oxford Review of Economic Policy, Vol 9, No. 4. 2011. pp. 14-23.

⁷⁵⁶ A szabályozás üstökös jellege miatt az elemző irodalom, mely elsősorban közgazdasági, szakpolitikai és természettudományi oldalról közelíti a témát, széleskörű. Példálózó jelleggel: Cowan (2011); Hern, R., *Competition and Access Pricing in the UK Water Industry*. Utilities Policy, Vol 10, Issues 3-4, 2001. pp. 117-127.; Cave, M. and Doyle, C., *Access pricing in network utilities in theory and practice*. Utilities Policy, Vol 4, Issue 3, 1994. pp. 181-189.; Bakker, K., *From public to private to ... mutual? Restructuring water supply governance in England and Wales*. Geoforum, Vol 34, Issue 3, 2003. pp. 359-374.; Meister, U. and Foellemi, R., *Product-Market Competition in the Water Industry: Voluntary Non-discriminatory Pricing*. Journal of Industry, Competition and Trade, Vol 5, Issue 2, 2005. pp. 115-135. Különös tekintettel egy nemrég megjelent tanulmányra, mely, hasonlóan jelen dolgozathoz, a vízszolgáltatások árazásának kérdését a környezeti javak értékelésének oldaláról közelíti meg: Stern, J. and Mirrlees-Black, J., *A framework for valuing water in England and Wales*. Utilities Policy, Vol 23, December 2012. pp. 13-30. A tanulmány fontos ürt tölt be azzal, hogy rövid, közép és hosszú távú megfontolásokkal látja el az olvasót a vízszolgáltatások piacára belépést fontolgató vállalkozások szempontjából. A szerzők hangsúlyozzák, hogy a vállalkozások számos ismeretlennel dolgoznak, mielőtt a belépés mellett döntenének. A dolgozat érvel a BST (bulk supply tariff) bevezetése mellett, ami a szerzők szerint kiváló ösztönző lehetne a nagy- és kiskereskedelmi piacon belépést fontolgató vállalkozásoknak és ezért végső soron hatékonyabb vízfogyasztást ösztönözne.

⁷⁵⁷ <http://www.ofwat.gov.uk/aptrix/ofwat/publish.nsf/Content/WSL> (Ellenőrizve: 2013. március 16.)

⁷⁵⁸ Ezt egészíti ki az inset appointment, azaz kijelölt/választható szolgáltató intézményrendszere, ami Angliában 50.000.000, Walesben legalább 250.000.000 liter fogyasztás után illeti meg a kérvényezőt.

javasolta a Cave-jelentés is, úgy, hogy fogyasztástól függetlenül, minden nem lakossági és lakossági felhasználóért is lehessen „versenyezni”.⁷⁵⁹

Amint fentebb láttuk, az új vállalkozásnak azonban engedélyeztetési eljárásban kell részt venni. A kedvezményezett fogyasztók választani tudnak a szolgáltatók között, de ezzel együtt, 1989 óta még mindig csak visszafogott versenyről beszélhetünk. Mindössze 18 új szolgáltatót jelöltek ki és a szolgáltatási engedélyeket többnyire új ingatlanfejlesztésekkel kapcsolatban kérték, ott, ahol korábban nem volt szolgáltatás.⁷⁶⁰ A Versenyjogi Fellebbviteli Bíróság szerint ennek okai elsősorban a rosszul kialakított hozzáférési költségmodellben keresendők.⁷⁶¹ Ez megalapozta az inkumbens szolgáltató visszaélészerű magatartását, mely árprés, túlzó és tisztességtelen árazás formájában manifesztálódott.⁷⁶²

Indikatív hozzáférési árak⁷⁶³

A vezérfonalként használandó árak létrehozásának fő indoka a jogi és közgazdasági bizonytalanság elkerülése volt. Emellett a hatóság így próbálta meg elkerülni az esetleges új belépésekkel kapcsolatos árazási visszaéléseket, tekintettel arra, hogy a belépő vállalatoknak nincs megfelelő alkupozíciója. Az Ofwat által kibocsátott iránymutatás szerint a már szolgáltatási joggal rendelkező vállalatoknak több szempontot kell figyelembe venni, amikor új belépővel és csatlakozási kérelemmel szembesülnek. Egy csatlakozási árstruktúra kialakításakor diszkriminációmentes, a költségmegtérülési elv alapján történő árazást szem előtt tartva, valamint a kiskereskedelmi árakra tekintettel kell elbírálniuk a kérelmet. Mivel a vásárlók közötti indokolatlan diszkriminációt a versenyjogi szabályok is tiltják (EUMSZ 102. cikk (c) pont), ez nem igényel hosszabb magyarázatot. A szabályozás pontos megértéséhez viszont a másik két kitétel bemutatása szükséges.

⁷⁵⁹ In: Cave (2009). Ezt erősíti meg a Stern (2011) is, kiegészítve azzal, hogy egy hatékony szabályozásnak az alapja a víz kitermelési árának a pontos meghatározása. In: Stern and Mirrlees-Black (2011), Preamble; illetve, pp. 13-14.

⁷⁶⁰ Ezt részletezi bővebben egy 2011-es, a piacot átfogóan elemző Deloitte tanulmány is. *Lessons for the water and sewerage industry from retail competition in the utility sector*. Deloitte report, 9 February 2011, p. 19. Elérhető: http://www.deloitte.com/assets/Dcom-UnitedKingdom/Local%20Assets/Documents/Industries/EIU/Water/UK_EIU_Lessonsfromretailcompetitioninthutilitysector.pdf (Ellenőrizve: 2013. március 2.)

⁷⁶¹ *Albion Water Limited and Albion Water Group v WSRA, Dwr/Cymru/Shotton paper*, Case 1046/2/4/04. Competition Appeal Tribunal. [2009] CAT 12

⁷⁶² Ibid., 27. bek.

⁷⁶³ Guidance on Access Codes, Chapter 6., pp. 46–53. Elérhető itt: [http://www.ofwat.gov.uk/aptrix/ofwat/publish.nsf/AttachmentsByTitle/AccessCodeGuidance0605.pdf/\\$FILE/AccessCodeGuidance0605.pdf](http://www.ofwat.gov.uk/aptrix/ofwat/publish.nsf/AttachmentsByTitle/AccessCodeGuidance0605.pdf/$FILE/AccessCodeGuidance0605.pdf) (Ellenőrizve: 2013. március 1.)

A költségalapú árképzés

A vízipari törvény 66E cikke határozza meg a költségalapú árképzési modellt, amely alapján a vállalkozások meghatározhatják a hozzáférési áraikat és kiszámlázhatják azokat a vonatkozó költségeket, amelyekkel elkerülhetetlenül számolni kell, függetlenül attól, hogy a teljes szolgáltatásnyújtásban részt vesznek-e. A modell két költségelemet érint: az ésszerű költségek és a kiigazítási költségek körét.

Az ésszerű költségek kategóriájába tartozik minden olyan költség, amely annak eredményeképpen keletkezik, hogy csak nagykereskedelmi értékesítést végez a vállalkozás. Ennek a költségelemnek a rendeltetése, hogy a kijelölt szolgáltatót kárpótolja az új belépő által elfoglalt piacon érezhető kiesett jövedelemért is. Az ésszerű költségbe tartozik még az ésszerű profit mértéke is. A költségek másik összetevője azokat a költségelemeket foglalja magába, amelyek az inkumbens szolgáltatónak a „kijelölt szolgáltató” funkcióból eredő feladatok ellátásához szükségesek.

Ezzel szemben a negatív előjelű kiigazítási költség tartalmazza azokat a költségeket, amelyek az inkumbens szolgáltató megszűnt költségeit jelentik, tekintettel arra, hogy kiskereskedelmi szolgáltatói kötelezettsége nincs a vállalkozásnak, mivel a fogyasztókat a másik vállalkozás szolgálja ki. Ezt a modellt a szakhatósági iránymutatás „arrow costing-nak” nevezi, ami az elkerülhető, csökkentő, vagy más úton kompenzálható költségmodellt jelenti.⁷⁶⁴

8.1.5. A piaci verseny élénkítésére tett javaslatok

A piaci versenyt vizsgálta meg a már idézett Cave-jelentés is, melyet 2009 áprilisában publikált a minisztérium.⁷⁶⁵ A jelentés átfogó képet ad a vízszolgáltatási és szennyvízszolgáltatási piac helyzetéről, kritikusan fogalmaz számos eredmény vonatkozásában és javaslatokat vezet elő. A tanulmány mindenre kiterjedő ismertetése a dolgozat keretei között nem megoldható, ezért a továbbiakban a fontosabb javaslatokat emelem ki.⁷⁶⁶

⁷⁶⁴ Avoidable, reduced, or recoverable in some other way, other than the customers of the water company.

⁷⁶⁵ Lásd: <http://archive.defra.gov.uk/environment/quality/water/industry/cavereview/documents/cavereview-finalreport.pdf> (Ellenőrizve: 2013. február 25.)

⁷⁶⁶ A tanulmánnyal kapcsolatban lásd, például: Cave, M. and Wright, J., *A strategy for introducing competition in the water sector*. Utilities Policy, Vol. 18, Issue 3, 2010. pp. 116-119.; Piffaut, H. et al., *Regulation of Water and Wastewater*. In: *Regulation and Economics* (ed. Van den Bergh), E. Elgar publishing, 2012. pp. 447-497.; „UK: Final Cave report on water markets is published (28/04/09)”. International Water Association Publishing. Elérhető: <http://www.iwapublishing.com/template.cfm?name=news298> (Ellenőrizve: 2013. február 18.)

A jelentés kiemelten foglalkozik a verseny élénkítésének a lehetőségeivel. Ezek között, egyik legfontosabb módosításként emeli ki a nem lakossági felhasználók vonatkozásában a verseny kiterjesztését.⁷⁶⁷ A javaslat szerint a versenyt minden nem lakossági fogyasztó irányában biztosítani kellene és a hatályos 50.000.000 literes éves minimum fogyasztási mennyiséget el kellene törölni, és egy maximum 5 ezer literes küszöböt kellene bevezetni, amelyet egy progresszív 1 ezer literes küszöb bevezetése követne pár év múlva.⁷⁶⁸ Ez azt jelentené, hogy mintegy 23 millió felhasználóért indulhatna meg a verseny.⁷⁶⁹ Az brit kormány – bár már 2009-ben megígérte⁷⁷⁰ - 2011. október 31-én bejelentette, hogy megkezdődött az ötezer literes küszöb bevezetésére vonatkozó törvény előkészítése. Szemben az angol törvényhozással, a walesi parlament nem támogatta ezt a döntést.⁷⁷¹

A jelentés másik fontos javaslata a vízszolgáltatók kiskereskedelmi részlegének kötelező jogi leválasztása.⁷⁷² A szerző elsősorban a specializációból származó megtakarításokkal, a kiskereskedelmi piacon kialakuló verseny előnyeivel érvel a kiskereskedelmi részleg leválasztása mellett. A számviteli, működési és a jogi leválasztás nem idegen dolog a hálózatos iparágakban, azonban a vízszolgáltatások piacán ez lenne az első alkalmazása.⁷⁷³ A jogi leválasztást elsősorban a „jelen feltételek melletti kiskereskedelmi nyitás hiánya miatt” javasolja a szerző.⁷⁷⁴

A jelentés javaslatot tesz a vízpiaci fúziók rendszerének az átalakítására is.⁷⁷⁵ A vízszolgáltatási piaci fúziók rendszerének átalakítása azt jelentené, hogy a jelenlegi rendszer 10 millió fontos küszöbét meg kellene emelni 70 millió fontra, s így csak a leglényegesebb fúziók kerülhetnének a Versenyhatósághoz. A jelentés indokolása szerint erre azért van szükség, mert egy megengedőbb összefonódás-ellenőrző rendszer sokkal jobban tudná

⁷⁶⁷ A jelenleg létező fogyasztási határ eltörlésével.

⁷⁶⁸ Cave-jelentés, p. 76.

⁷⁶⁹ Ibid., p. 75.

⁷⁷⁰ „Competitive water market set to number 26,000 as eligibility threshold is lowered to 5Ml.” Utility Week, 29 September 2009. Elérhető:

http://www.utilityweek.co.uk/news/news_story.asp?id=68941&title=Competitive+water+market+set+to+number+26%2C000+as+eligibility+threshold+is+lowered+to+5Ml (Ellenőrizve: 2013. február 25.)

⁷⁷¹ *Water for Life, Market reform proposals*, December 2011. Department for Environment, Food and Rural Affairs, p. 4. Elérhető: <http://www.defra.gov.uk/publications/files/water-for-life-market-proposals.pdf> (Ellenőrizve: 2013. február 25.)

⁷⁷² Cave-jelentés, pp. 79-81.

⁷⁷³ Lásd, például, magától a szerzőtől egy 2006-os tanulmányt: Cave, M., *Six Degrees of Separation Operational Separation as a Remedy in European Telecommunications Regulation*. Communications and Strategies, No. 64, p. 89, 4th Quarter 2006.

⁷⁷⁴ Cave-jelentés, pp. 83-84.

⁷⁷⁵ Ibid., p. 6., 13.

ösztönözni a vállalkozásokat⁷⁷⁶ a szakmai tapasztalat egy kézben való összefogására, és a fúzióból származó nem pénzügyi előnyöket az újonnan létrejött vállalkozás hatékonyabban tudná érvényesíteni.⁷⁷⁷ Kiemelendő, hogy az egyébként földrajzilag tagolt, és a verseny előtt ritkán megnyíló piacnak ez még inkább a konszolidációjához vezetne. Azt elismerem, hogy egy olyan hálózatos jelleget mutató piacon, mint a víz, ahol a magas elsüllyedt költségek miatt nincs lehetőség gyakori piacra való betörésre, a szolgáltatások javulása érdekében szükség van egy hatékonyan működő vállalati struktúrára, azonban egy túlságosan megengedő koncentrációkra ösztönző rezsim ismét olyan helyzetbe juttathatja a piacot, mint a hetvenes években volt. Gyakorlati haszna – úgy gondolom – annak sincs, ahogyan azt a szerző javasolja, hogy az egyik Versenyhatóság helyett a másik járjon el.⁷⁷⁸

A fogyasztói részvétel erősítése szintén piacélénkítő folyamat lehet, amennyiben a hatósági szolgáltató-kijelöléseket kiegészítheti a Fogyasztói Tanács és a szolgáltatók közötti megállapodással létrejött „tárgyalt kijelölés”.⁷⁷⁹ A javaslat komolyabb és közvetlenebb szerepet szán a fogyasztóknak azáltal, hogy a regionális árakat tükröző és a helyi fogyasztói fizetési hajlandóságot közvetlenül reprezentáló Fogyasztói Tanácsok kiemelt szerephez jutnak a tárgyalási folyamatokban.⁷⁸⁰

A jelentés javaslatot tesz a kitermelési jogok kereskedelmének élénkítésére.⁷⁸¹ A gyakorlatban ez azt jelentené, hogy az igényt először benyújtó (first come first served) elvének alapján kiosztott vízkitermelési jogosultságokat azoknak a vállalkozóknak el lehessen adni, amelyek azt hatékonyan tudják használni.⁷⁸² A Környezetvédelmi Hatóságnak, a javaslat szerint,

⁷⁷⁶ Jelen rendszer alatt egy fúzióra került sor, 2004-ben. Ibid., p. 88.

⁷⁷⁷ Cave-jelentés, pp. 87-88.

⁷⁷⁸ A Competition Commission (független közhatalóság, amely kizárólag más hatóság megkeresése alapján jár el) helyett az Office of Fair Trading (1973-ban alakult, nem-kormányzati központi szervként). Bővebben: <http://www.competition-commission.org.uk/about-us> (Ellenőrizve: 2013. február 25.) és <http://www.of.gov.uk/> (Ellenőrizve: 2013. február 25.)

⁷⁷⁹ Lásd még: Littlechild, S., *Constructive engagement and negotiated settlements – a prospect in the England and Wales water sector?*, 2008. Elérhető: www.electricitypolicy.org.uk/pubs/misc/NegotiatedsettlementsE&W29Aug08.pdf (Ellenőrizve: 2013. február 21.)

⁷⁸⁰ Hasonlóan, ilyenre van lehetőség a Polgári Repülési Hatóság egyik tárgyalási folyamatában. Civil Aviation Authority: *Airport Regulation*, 2005, Elérhető: http://www.caa.co.uk/docs/5/ergdocs/erg_ercp_airportregulation_may05.pdf (Ellenőrizve: 2013. február 22.)

⁷⁸¹ Cave-jelentés, pp. 25 et seq.

⁷⁸² A kitermelési jogok kereskedelme sokakat megihlető kutatás tárgya volt. Az egyik központi UK kutatás ebben a témában elérhető egy Ofwat és a Defra által finanszírozott projekt volt, melynek a végterméke itt elérhető. Synovate UK, *Exploring views on the potential for more active water rights trading*, 5 December 2008. Elérhető: http://www.ofwat.gov.uk/competition/review/pap_rsh_syndovatedec08.pdf (Ellenőrizve: 2013. február 23.)

sokkal határozottabban kellene fellépnie azokkal a jogokkal kapcsolatban, amelyek a hatékonyabb kereskedelmet elősegíthetik, mint például a kitermelési jogok újraelosztása és a kitermelő vállalatok egymással való együttműködésre való kötelezése.⁷⁸³ Azt gondolom, hogy a kitermelési jogok kereskedelme mellett az angol piacot jellemző jelenlegi feltételek mellett nagyobb jelentősége lehet a „víz-bevezetési joghoz való hozzájárulásnak” (discharge consent), ami azokra a jogokra vonatkozik, amelyek egy olyan vállalkozást illetnek meg, amely kitermeli a vizet és hatósági ellenőrzés mellett azt a fővezeték-rendszerbe vezetheti.⁷⁸⁴

Összességében elmondható, hogy az elemzett piacon Európában egyedi módon megjelennek egy hálózatos iparág verseny előtti megnyitásának a jelei. Azonban, ahogy azt az említett kritikák és javaslatok is listázzák, a piaci működés nem tökéletes. Az elért eredményekben fontos szerepe van az erőskezü szabályozónak, valamint a magántőke megjelenésének. Az azonban elgondolkodtató, hogy az időközben végbent áremelkedés indokolt volt-e, elegendően hozzájárult a szolgáltatási elemekbe való befektetés mértékéhez, valamint, mint lehetne tenni a jelenleginél még hatékonyabb működés elérése érdekében.

8.2. A francia vízszolgáltatási piac

Az angol és walesi vízszolgáltatási piac privatizációja és szervezeti felépítése egyedülálló képet ad egy olyan piacról, ahol a központi, megosztott szabályozóhatóságok által szigorúan ellenőrzött piaci mechanizmusok felügyeleti tevékenysége felelős a piaci versenyhez hasonló körülmények kialakulásáért és megteremtéséért. Európában ilyen modell máshol nem létezik. Két olyan országnak a szabályozása érdekesebb még, ahol a piaci működés hatékonysági mutatóit a magántőke bevonásával próbálták javítani. Ez bizonyos fokú piacnyitást is eredményezett, azonban mind intézményileg, mind piacszerkezetileg más szinten, mint az angol-walesi példa által bemutatottan. A következőkben a francia és a német példát mutatom be.

8.2.1. A vízszolgáltatások piaca Franciaországban

⁷⁸³ Cave-jelentés, p. 26.

⁷⁸⁴ 2002-ben kb. 100.000 darab, víz bevezetésre és szennyvíz összegyűjtésére vonatkozó engedélyt tartott nyilván a Környezetvédelmi Hatóság. In: Ofwat – Defra (2006), p. 51.

A francia vízpiacra a szerződés alapján delegált irányítási modell (vagy szerződéses delegált menedzsment modell) alapján végzett üzemeltetés jellemző.⁷⁸⁵ Ez azt jelenti, hogy a hálózattal kapcsolatos tulajdonosi jogok az állam kezében vannak, míg az üzemeltetést az állam és a magánszféra, vagy kizárólag a magánszféra által kialakított irányítási rend alapján működő szolgáltatási egységek végzik.⁷⁸⁶ A szolgáltatási egységek azok a vállalkozások, amelyek egy delegációs szerződés keretében megszerzik a szolgáltatásnyújtás jogát és a vele járó kötelezettségeket. A verseny a delegációs szerződések megszerzésekor alakulhat ki a vállalkozások között. A piacok megnyitásának viszonylag ritka lehetősége így egyedül a piacért folytatott verseny esetében állapítható meg.⁷⁸⁷

A francia vízpolitikai-szabályozási intézményrendszer egészen a francia forradalomig vezethető vissza. Az 1700-as évek végén bekövetkezett társadalmi változást követően a francia közszféra hosszú ideig kimaradt a gazdasági tevékenységekből. Egy, a kezdeti vízpiacot érintő változásokat jellemző tanulmány szerint a vízszolgáltatási ipar alapjait a magánszektor által végzett hálózatépítések rakták le.⁷⁸⁸ A közszféra által kiadott hatósági jogosítvány a nyilvános kutakhoz és forrásokhoz való hozzáférés megadására terjedt ki. A magánszektor érdeklődése a XIX. század második felében kezdődött, amikor megalakult a Compagnie Générale des Eaux és a SLEE (Société Lyonnaise des Eaux et de l'Eclairage). Az időközben kialakult szabályozási környezet és piaci helyzet – amely az 1960-as évek óta

⁷⁸⁵ Lásd még: Ménard, C. et Saussier, S., *Contractual Choice and Performance – The Case of Water Supply in France*. *Revue d'économie industrielle*, Vol 92, No 92, 2000. pp. 385-404; Montginoul, M. et Rieu, T., *Instruments économiques et gestion de l'eau d'irrigation en France*. La Houille Blanche, Number 8, Décembre 1996. pp. 47-54; Carpentier, A. et al., *Effets de la délégation sur le prix de l'eau potable en France*. *Economie & prévision*, 2006/3 (n° 174), pp. 1-19; Bourhis, J-P., *La Publicisation des Eaux* (Thèse de doctorat), 2004. Elérhető: http://tel.archives-ouvertes.fr/docs/00/35/25/36/PDF/lebourhis_2004_these_base_sans_ill.pdf (Ellenőrizve: 2013. február 26.); *Dealing with post-decentralisation implications in the water sector*. OECD-study, 2009. p. 10. Elérhető: <http://www.oecd.org/environment/outreach/44096445.pdf> (Ellenőrizve: 2013. február 26.)

⁷⁸⁶ Méretét érzékeltetve, ez egy 2004-s adat szerint azt jelenti, hogy az üzemeltetési szektor 140.000 embert foglalkoztatott, mintegy 20 milliárd eurós forgalmat termelve. In: ENA, *Direction des études*. „Options d'approfondissement”. Groupe n° 9 : *La Délégation de service public. Un modèle à repenser?*, fév. 2009. p. 3. (Továbbiakban: ENA-tanulmány)

⁷⁸⁷ Ez az úgynevezett „competition for the market”. A megszerezhető piacok mérete miatt (contestable market size) azonban ez a verseny kiélezett is lehetne. Hogy mennyire nem az, bizonyítja az Európai Bizottság versenyfelügyeleti vizsgálódása, ami 2010 áprilisában egy előre be nem jelentett rajtaütéssel kezdődött. A hivatalos eljárás 2012 januárjában indult. Lásd: A Bizottság sajtóközleménye, IP/12/26

⁷⁸⁸ Breuil, L. et Pezon, Ch., *Une analyse comparée de l'évolution du modèle concessionnaire en France au 19ème siècle et dans les pays en développement à la fin des années 1990*, *Systèmes de régulation du service public de l'eau*, GDR-CNRS Rés-eau-ville seminar, 10-11 février 2005, Université de Paris.

szerkezetileg alig változott – először az 1982-es decentralizációs törvények, majd a kilencvenes években elkezdődött jogszabály-alkotási hullám által vált stabilabbá.⁷⁸⁹

A már idézett Pezon-Breuil (2005) tanulmány szerint a törvényhatóságok jogosultságai egy államtanácsi (Conseil d'État) döntés révén szélesedtek ki. A 20. század első felében megindult a folyamat,⁷⁹⁰ melynek eredményeként a közhatóságok fontosabb szerephez jutottak, és a korábbi koncessziókat felváltották a hosszú távú szolgáltatási-bérleti szerződések. A második világháborút követően az első komolyabb változások az 1960-es években következtek be. A törvényhatóságok a félszázados szolgáltatási jogosultságukat tendenciózan a magánszektor által működtetett vállalatoknak adták át.⁷⁹¹ Bauby (2009) szerint ennek alapvetően a következő okai voltak: A vízminőségi kritériumokat olyan kezelőintézetek tudták csak végrehajtani, ahol az egyre újabb technológiai változásoknak megfelelő gépekkel kezelték a frissen kitermelt vizet. Ilyen technikai újítással a kisebb törvényhatóságok nem rendelkeztek. Másrészt, mivel a megnövekedett tisztasági és újrahasznosíthatósági követelményekkel járó költségek nem egyenes arányban növekedtek a fogyasztói árnövekedésben megjelenő pozitív hozadékokkal. A megváltoztatott rendszer azonban politikailag kedvezőbb volt.

A monopolisztikus piaci környezetből és az időnkénti megnyíló versenyhelyzetből kifolyólag a törvényhatóságok azt remélték, hogy a két működési modellnek a pozitív jellemzői alkotják a leghatékonyabb szervezeti modellt. A Bauby által írt tanulmány fogalmazásában: „Ezen tényezők összessége azt mutatja, hogy a delegált menedzsment hatékony megoldást jelentett nem csak az innováció és a technikai kiválóság, hanem az irányítás rugalmassága és a költséghatékonyság szempontjából is.”⁷⁹²

A francia vízpolitikai irányítás és a szolgáltatások menedzsmentje egyszerre decentralizált és centralista. Ebben a vonatkozásban Gouritin (2012) kiemeli, hogy eredetileg minden jogszabálynak a decentralizáció volt a célja, egészen addig, amíg az 1772/2006 törvény létrehozta a Vízért és a vízi környezetért felelős Francia Nemzeti Ügynökséget és

⁷⁸⁹ A jelenleg hatályos törvényeket lásd a következő táblázatban. In: Bauby, P., *The French System of water services*, Working Paper CIRIEC No. 2009/03. p. 8.

⁷⁹⁰ Breuil et Pezon (2005).

⁷⁹¹ Bauby (2009), pp. 11-12.

⁷⁹² „[...] This combination of factors demonstrates that delegated management was an effective approach in terms of not only of innovation and technical excellence, but also of management flexibility, economies of scale, [...]” Bauby (2009), pp. 12.

megerősítette a Parlament szerepét.⁷⁹³ A 2007-ben létrehozott ügynökség (Office national de l'eau et des milieux aquatiques, ONEMA)⁷⁹⁴ a francia fenntartható fejlődésért és az ökológiai szolgáltatásokért felelős minisztérium alá van rendelve. Fő feladata a tudományos és technológiai jellegű tanácsadás, míg célja a vízhálózatra és az ökológiai életterre vonatkozó átfogó és összehangolt irányítás.⁷⁹⁵ Az 1772/2006-os törvény – megtartva a törvényhatóságok vonatkozó jogosultságait -, tehát a korábbi decentralizációt átalakította és megerősítette a központi hatalom és a parlament szerepét.

Franciaországban a törvényhatóságok felelőssége a vízszolgáltatások biztosítása. Ez azonban annyiban igaz csak, hogy helyi szinten a törvényhatóságok – vagy helyi hatóságok – vezetőinek, a polgármestereknek a kötelessége a vízzel kapcsolatos szolgáltatási feladatok, valamint a szennyvízzel és annak az elvezetésével kapcsolatos feladatok ellátása. Amennyiben indokolt, a törvényhatóságokat a magasabb szintű, megyei szervek segíthetik feladataik ellátásában. A megyei hatóságok elsősorban technikai segítségnyújtást adhatnak.⁷⁹⁶ A törvény által módosított „Területi egységek működéséről szóló kódex” (Code général des collectivités territoriales) ad felhatalmazást 2008. január elsejétől a feladatok magasabb szinten történő kezelésére, illetve azok delegálására.⁷⁹⁷

Az egyik legfontosabb szereplő a francia vízszolgáltatások szabályozásában a már említett département, azaz a megyei szint. Az itt működő Általános Tanács (Conseil Général) felelős a vízpolitikai szabályozás technikai és gazdasági szabályozást érintő végrehajtásáért. Az Általános Tanács feladata azonban elsősorban fakultatív: tanulmányokat készít, felméréseket végez, és első körben felelős a vízpolitikai irányvonalak kialakításáért.⁷⁹⁸ A helyi, megyei és az országos vízpolitikai célok, valamint gazdasági szabályozás összhangban történő

⁷⁹³ Gouritin, A., *Water management and protection in France*, pp 438. In: *Environmental Protection in Multi-Layered Systems. Comparative Lessons from the Water Sector*. In: Alberton, M. and Palermo (ed's.), Martinus Nijhoff Publishers, The Netherlands, 2012.

⁷⁹⁴ Bővebben: <http://www.onema.fr/> (Ellenőrizve: 2013. február 26.)

⁷⁹⁵ Bővebben: <http://www.onema.fr/IMG/EV/cat2a.html> (Ellenőrizve: 2013. február 26.)

⁷⁹⁶ Loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques, 73. cikk. Art. 73: „Pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire, le département met à la disposition des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale qui ne bénéficient pas des moyens suffisants pour l'exercice de leurs compétences dans le domaine de l'assainissement, de la protection de la ressource en eau, de la restauration et de l'entretien des milieux aquatiques une assistance technique dans des conditions déterminées par convention.” A törvény teljes szövege elérhető itt: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000649171#LEGIARTI000006849269> (Ellenőrizve: 2013. február 26.)

⁷⁹⁷ Code général des collectivités territoriales. L3232-1-1 pont. A törvény hatályos szövege elérhető itt: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?jsessionid=45F0A2AFD4715D2E7CAE737C6E092F7E.tpdjo02v3?cidTexte=LEGITEXT000006070633&dateTexte=20121105> (Ellenőrizve: 2013. február 26.)

⁷⁹⁸ Lásd még, bővebben: Alberton and Palermo (2012), pp 433-463.

alakításáért azonban a regionális szinten működő prefektus felel. Ez a közvetítő hatóság tartja a kapcsolatot helyi és az országos szint között, felel a koherens jogszabály-végrehajtásért, valamint a felelős központi minisztériumok kihelyezett képviselőivel (Direction Régional de l'Environnement, de l'Agriculture et du Logement)⁷⁹⁹ koordinálva javaslatokat tesz a két szint együttműködésének a fejlesztésére. Franciaországban a vízpolitikai döntéshozatalra és a vízre vonatkozó általános menedzsmentre jellemző a nyilvánosság és a magánfelek bevonása. Ehhez kapcsolódik, hogy a magánszemélyek nem csak érdekeltjei és kedvezményezettjei lehetnek egy vízpolitikával kapcsolatos döntéshozatalnak, hanem a vízre vonatkozó szabályok viszonylatában a kötelezetti oldalon is megjelenhetnek.⁸⁰⁰

A francia vízpolitikai menedzsment tényleges súlya a regionális szinten működő prefektusok kezében van. Köszönhető ez annak, hogy a regionális prefektus alá tartoznak a megyei szintű hatósági vezetők, aki felügyelik a helyi önkormányzatok tevékenységét. Az is fontos, hogy a vízpiaci menedzsment meghatározó eleme a vízgyűjtő-területi alapon felosztott térség,⁸⁰¹ amelyeket szintén a regionális prefektus felügyel.⁸⁰²

A szerteágazó francia vízszolgáltatási felügyeleti rendszer leghatékonyabb szervezete a vízgyűjtő-területi bizottság, amely szinte minden fórumon megjelenve működik. A kétezres évek reformjai ellenére a mai napig egy 1964-ben létrehozott, és lényegesen a már említett 1772/2006. sz. törvénnyel módosított szervezet tekinthető a legfontosabb piaci és közérdekeket összekötő egységnek. A három kollégiumból álló vízgyűjtő-területi bizottságban megtalálhatók a helyi és megyei képviselők, a megyei feladatokat ellátó általános tanács képviselői, valamint a helyi vízhasználók által delegált tisztviselők is. A bizottság elsődleges feladata az átláthatóság és a megosztott szerepvállalással elkészülő jogszabály-végrehajtás biztosítása és ellenőrzése.

8.2.2. A francia piac szerkezete

⁷⁹⁹ A kihelyezett képviselő két minisztérium decentralizált szerve, a Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, és a Ministère de l'Égalité des Territoires et du Logement minisztériumoké.

⁸⁰⁰ Lásd: Code de l'environnement, Art. L 215 (2) és 215 (14). Idézte: Alberton and Palermo (2012), pp. 437.

⁸⁰¹ Ami mind hidrológiai, mind adminisztratív szempontból jelenti a felosztást. Franciaországban 14 ilyen terület van a SDAGE (vízgyűjtő-területi terv) szerint.

⁸⁰² Ennek a felügyeleti jogkörnek az alapja az 536/2005. sz. rendelet (Décret). Lásd még: Alberton and Palermo (2012), pp 433-463., p. 441. Illetve: Décret n° 2005-536 du 18 mai 2005 modifiant le décret n° 2000-240 du 13 mars 2000 relatif à l'attribution d'une indemnité spéciale de sujétions à certains agents du ministère chargé de l'agriculture.

Elérhető itt: http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=85E3C42574910CFDA779145EBB3DD448.tpdjo12v_1?cidTexte=JORFTEXT000000813007&categorieLien=id (Ellenőrizve: 2013. március 1.)

Az angol, teljes piaci liberalizációt követő modellhez képest a franciaországi – és hasonlóan például a spanyol - vízpiacra is jellemző, hogy vízszolgáltatás-nyújtási kötelezettsége a közhatóságoknak van, amelyet korlátozott idejű hatáskör átruházása mellett látnak el.⁸⁰³ Az átruházás következtében azonban a hatáskör letéteményesei szabadon dönthetnek arról, hogy közvetlenül gyakorolják-e ezeket a hatásköröket és egyben a velük járó kötelezettségeket, vagy ideiglenesen a magántulajdonban lévő vállalatoknak engedik át a szolgáltatási jogosultságot. Jól jellemzi a francia szolgáltatási piac szabályozásának a megközelítését a következő megállapítás: „Egy olyan objektív tanulmány sem létezik, amely szerint a közszolgáltatásokat egy magánvállalkozás nagyobb hatékonysággal tudná végezni, mint a közhatalom.”⁸⁰⁴

Franciaországban a vízszolgáltatások 21 százalékát 2008-2009-ben közvetlenül a törvényhatóságok⁸⁰⁵ - úgynevezett régies - látják el, míg a piac 79 százalékának ellátásáért delegált menedzsment keretében, azaz különböző szerződéses formában magánvállalatok felelnek.⁸⁰⁶ A világméretű, legnagyobb francia vállalatok, amelyek portfóliójában a vízszolgáltatások is megtalálhatók: Véolia Environment SA (Véolia-Générale des Eaux), Suez Environnement SA (Suez-Lyonnaise des Eaux),⁸⁰⁷ Bouygues-SAUR.⁸⁰⁸ A legnagyobb

⁸⁰³ Mint később bemutatom, 2012-öt megelőzően a magyarra üzemeltetési-szolgáltatási rendszerre is ez volt jellemző.

⁸⁰⁴ „Aucune étude objective n'a permis d'attester de la supériorité de la gestion privée d'un service public sur la gestion en régie.” Ahogyan azt a korábbi fejezetekben bemutattam, számos olyan objektív indok ismert, ami miatt a közszolgáltatásokat vagy az ilyen jellegű szolgáltatásokat magántőke bevonásával lehet csak hatékonyan elvégezni: környezeti indokok, állagmegóvás, valamint a központi hatalom érdeke abban, hogy ne költségmegtérülési elvet használó árazás legyen. Megjegyzem, hogy létezik olyan kutatás is, amely ezzel szemben azt emeli ki, hogy nem bizonyított megfelelően, hogy a magánszektor megjelenése kiemelten segíteni tudná a közszolgáltatások nyújtásának biztosítását. Például: Vapnek et al., *Law for water management: a guide to concepts and effective approaches*. FAO Legislative Study 101, Rome, 2009. pp. 154-155., valamint Spanyolország viszonylatában, lásd: Gonzalez-Homez et al., *Outsourcing and Efficiency in the Management of Rural Water Services*. Water Resource Management, Vol 27, Issue 3, 2013. pp. 731-747. Szintén a magántőke „sikertelenségét” (de nem a privatizáció és a liberalizáció kapcsolatát, valamint vízpiaci alkalmazását) hangsúlyozza egy 2006-os PSIRU tanulmány. Főbb példaként a dél-amerikai magánosításokat, valamint két magánkézben lévő szolgáltatók által üzemeltetett vízszolgáltatási rendszert alkalmazó ázsiai város vízvesztését említi. Míg azonban a tanulmány hiányt hagy affelől, hogy a vízvesztés mérése miért meghatározó egy privatizáció sikerének elemzésekor, általános kritikaként elfogadható, hogy a privatizáció nem mindenütt váltotta be a hozzá fűzött elvárásokat. In: Hall, D. and Thomas, S., *GATS and the electricity and water sectors*. PSIRU. 2006-03-WE-GATS, 2006. pp. 19-20. Hangsúlyozom, hogy a dolgozatomban elsősorban a vízszolgáltatási piac verseny előtti megnyitását, azaz a liberalizáció folyamatát elemzem. A privatizáció és annak mértéke, valamint a közszolgáltatások körében való alkalmazása egy nagyobb kutatás témája lehet.

⁸⁰⁵ Franciaországban mintegy 36.000 törvényhatóság van. Ez magyar államigazgatási rendszerben a helyi önkormányzatok szintjét jelenti.

⁸⁰⁶ Bauby (2009), p. 7.; illetve, Aubin and Varone (2007,) p. 47.

⁸⁰⁷ 2008-ban jött létre a SUEZ és a Gaz de France egyesülésével.

⁸⁰⁸ Eredetileg: Compagnie Générale des Eaux (1853), Société Lyonnaise des Eaux et de l'Éclairage (1880), Bouygues (1951). Egy kommentár szerint, „The three firms have become true multinationals, with interests in Europe and throughout the world. They are active in all liberalized sectors of the world economy (telecommunication, energy, transport) as well as in the media and television.” In: Bauby (2009), p. 14.

közszolgáltatási vállalat ezek között a Véolia, mely méretét és piaci értékét tekintve világszinten is a legnagyobb ilyen jellegű vállalkozás. Rögtön mögötte található a Suez Environnement, amely bevételét – és nem elsősorban méretét tekintve – világszinten is meghatározó piaci szereplő. A Suez Environnement-ban, a GDF Suez mellett a francia államnak van 35%-os tulajdoni részesedése.⁸⁰⁹

A vállalkozások koncentrációjára jól jellemző, hogy a fenti vállalatok közül a Véolia és a Suez meghatározó, a piac 2/3-át birtokló jelenlétet tudhat magáénak míg SAUR a piac tíz százalékáért felel.⁸¹⁰ A többi magántőkét képviselő szolgáltató a maradék három százalékon osztozik. Ilyen erős koncentrációnál tendenciaszerűen szinte minden piaci mozdulat, áralakító magatartás, esetleges visszaélési gyanú azonnal felismerhető, vagy legalább zavaró piaci hatást eredményez. Ezt támasztja alá a két vállalat egyesülését érintő tárgyalások erős sajtóvisszhangja 2012 októberében.⁸¹¹

8.2.3. A piac működésének szerződéses formái

A francia vízszolgáltatások piacára jellemző gyakorlat egyik alapeleme, hogy a hálózat és a hozzá kapcsolódó eszközök tulajdonjoga mindig a törvényhatóságok kezében marad. Másképpen, ennél a modellnél a szolgáltatás nyújtása és a nyújtott szolgáltatáshoz igénybe vett bázishálózat egymástól élesen elkülönül. Ha az illetékes törvényhatóság a hatékonyabb magántőkét kívánó menedzsment bevonása mellett dönt, a szolgáltatást alapvetően három, a francia jog szempontjából közjogi szerződési formájában lehet nyújtani. A közbeszerzési eljárással kiválasztott szolgáltató alapvetően franchise jellegű, bérleti vagy működési szerződés keretében végzi tevékenységét.⁸¹² A három modell között a szerződés hossza, valamint az azzal vállalt kötelezettségek és annak a hatóság által elvárt ellenértéke tesz különbséget.

Egy franchise jellegű vagy koncessziós szerződés esetében, amikor a törvényhatóság kiválasztja a szolgáltatót, általában 20-30 évre ad szolgáltatási kizárólagosságot, míg a

⁸⁰⁹ A vállalkozásnak 2012-ben 15.1 milliárd eurós bevétele volt, amelyből 29%-ot tett ki a vízszolgáltatásokkal kapcsolatos bevétel.

⁸¹⁰ Bővebben, Barraqué, B. and Le Bris, C., *Water Sector Regulation in France*. CESifo DICE Report 2/2007, p. 10.

⁸¹¹ Lásd, például, „Suez and Veolia held merger talks”: <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/76d1292a-1b33-11e2-b480-00144feabdc0.html#axzz29v3HKJVK>, „Veolia, Suez Had Discussed Tie-up”: <http://online.wsj.com/article/SB10000872396390444868204578068822355547746.html> és „Suez Environment denies Veolia merger under consideration”: <http://www.bloomberg.com/news/2012-10-20/suez-environment-denies-veolia-merger-under-consideration.html> (Mind ellenőrizve: 2013. február 2.).

⁸¹² Weckerbauer (2007), p. 106.

szolgáltató ennek fejében a hálózat fenntartásán túl a kötelező jelleggel kialakított új beruházásokkal kapcsolatos költségeket is magára vállalja. Az újként épített hálózati elemek tulajdonjoga azonban mindig a törvényhatóságé lesz, így annak ellenére, hogy a befektetési kockázat a szolgáltató oldalán jelenik meg, a tulajdonjog nem száll rá át az új hálózati elemmel kapcsolatban, hanem a törvényhatósági hálózat értékét növeli. A hosszabb időre kialakított szolgáltatási exkluzivitás ezt hivatott ellentételezni. A fogyasztók a hálózat használatáért közvetlenül fizetnek az üzemeltetést végző vállalatnak, közbenső szereplő általában nincs.

Egy bérleti (affermage) konstrukciónál a vállalatnak nincs új beruházási kötelezettsége – hálózat-fenntartási azonban igen -, hiszen csak bérli a törvényhatóságtól a víz- és csatornahálózatot. A bérleti idő is kevesebb a fenti szolgáltatási formához képest, általában 10-15 év. A hálózati elemekben tulajdonváltás itt sem következik be.⁸¹³ A bérlő szolgáltató bérleti díjat (surtaxe) fizet a hálózat tulajdonosának a szerződés ideje alatt, de felel az alapszolgáltatás nyújtásán túl a számlázásért, kintlévőségek kezeléséért, valamint a menedzsment hálózat működésért is.

Működési szerződések (gérance) esetében nem ritka, hogy nem minden működési feladat kerül át a magánfélhez – néhányat megtart a közhatalom -, de a szerződés is rövidebb, általában hét-tíz év. A közhatalom gyakorlója lesz a pénzügyi kockázat viselője is egyben. A szolgáltatót csak a saját működési költségei és a vállalt üzemeltetési feladatok ellátása terheli. Ebben az esetben mindenképpen erősebb hálózattulajdonosi kontrollról van szó. Ennek a szolgáltatási típusnak ritkán alkalmazott formája az eredményorientált régie interessée.⁸¹⁴ Ebben az esetben a szerződő vállalkozás elsősorban – és tipikusan – a fogyasztókkal való kapcsolattartásért felel, azonban a feladataiért járó díjat a törvényhatóságoktól kapja. A díj egy állandó és egy változó elemből áll.⁸¹⁵

8.2.4. A víz ára

Az országos megosztottság miatt, Franciaországban nincs egységes tarifarendszer, az árak regionális akár 100%-kal is eltérnek.⁸¹⁶ A törvényhatósági kézben lévő szolgáltatók alacsonyabb árakat határoznak meg, mint a vegyes, illetve kizárólag magánkézben lévő

⁸¹³ Ez a legerterjedtebb szolgáltatási forma.

⁸¹⁴ Elnaboulsi, J.C., *Organization, Management and Delegation in the French Water Industry*, *Annals of Public and Cooperative Economics*, Vol. 72, No. 4, 2001. pp. 507-547.

⁸¹⁵ ENA-tanulmány, p. 4.

⁸¹⁶ OECD-tanulmány (2009), Figure 3.1.

vállalatok. Olyan vállaltok, amelyek több önkormányzat területén szolgáltatnak, szintén magasabb árakat határoznak meg, melynek egyik oka a technikai összetettségben, valamint a helyi politikai „jóakarásban” keresendő.⁸¹⁷ Bérleti szerződések esetén a közhatóság évente határozza meg az árakat, tehát a törvényhatóságok árhatóságok is egyben. A víz ára a kitermelési, áfajellegű adó, szennykezési adó elemekből áll össze.⁸¹⁸ A fogyasztói ár egy állandó és egy változó elemet tartalmaz, szociális szempontokat érvényesítő eleme nincs az ármeghatározásban, ugyanakkor szociális támogatást adhatnak a départements és a helyi önkormányzatok is.⁸¹⁹

8.2.4. Összefoglalás

A francia piaci kritikai elemei mellett érdemes kitérni a több szempontból is korát megelőző intézményi rendelkezésekre, melyek elsősorban a döntéshozatali folyamatokban a fogyasztók részvételét hangsúlyozzák. 1992 óta törvényhatóságok, azok megyei felügyeletei, valamint a prefektusok által kidolgozott vízkitermelési és vízpolitikai stratégiai tervekben kiemelt szerepe van a fogyasztói részvételnek.⁸²⁰ A fogyasztóknak, törvényhatósági – azaz vízkitermelési szinten – közvetlen konzultációs lehetőségük van a vízkitermelési stratégiai tervekkel kapcsolatban. Egyes szerzők ezt a közvetlen fogyasztói részvételt (devolution)⁸²¹ a francia szabályozás egyik legerősebb elemének tekintik. Másik fontos eleme, hogy a francia privatizáció és a visszafogott liberalizáció hatékonyan próbálja meg összefogni a magán- és közszereplők részvételével megalkotott PPP-k (public-private partnership) szerepét, s ezáltal elérni a hatékonyabb piaci működést.⁸²² A PPP-k kialakulását a nagyszámú törvényhatóság és a szakértelem hiánya is indokolta. A magántőke szerkezeti bevonása jogosan tette elvárhatóvá a magasabb szinten, alacsonyabb végfelhasználói ár melletti szolgáltatást. Ez azonban, mint a francia szabályozás általánosan, nem jelenti azt, hogy a víz árának elemeit hatékonysági alapon, a környezeti költségek figyelembevételével határoznák meg. Mivel az üzemeltetési szerződéseket a törvényhatóságok felügyelik – a prefektusoknak legfeljebb stratégiai gondolkodásban van a konkrét szerződésekre vonatkozóan ráhatása – és a központi

⁸¹⁷ Lásd, többek között, Barraqué and Le Bris (2007), pp. 9 et seq., különösen Figure 2.

⁸¹⁸ Ibid., p. 10.

⁸¹⁹ Ibid.

⁸²⁰ Loi N92-3 du 3 janvier 1992, *Journal Officiel de la République Française* du 4 janvier 1992.

⁸²¹ Azaz a szakpolitika alkotásában való közvetlen fogyasztói részvétel (direct stakeholder participation in the policy making process). Érdekesen elemzi a fogyasztói részvételt és annak alkudozási folyamatát a francia vízszolgáltatások intézményi rendszerében: Simon, L. et al., *Structure and Power in Multilateral Negotiations: An Application to French Water Policy*. Giannini Foundation Research Monograph 47, June 2007

⁸²² Ménard et Peeroo (2011), pp. 324-327.

szabályozóhatóság szigorú felügyelete hiányzik. Egyes szerzők egyenesen a rendszer egészének a hatékonyságát is megkérdőjelezzik: „[a]z továbbra is kérdés marad, hogy a liberalizáció a versenyfeltételek kialakításában segített volna vagy sem.”⁸²³

Franciaországgal kapcsolatban az OECD-tanulmány kiemeli, hogy egy jól működő intézményesítésre, decentralizációra és helyhatóságok közötti együttműködésre a biztos jogi háttér adott.⁸²⁴ Azonban a sokszereplős és sokszintű vízszolgáltatási piacon nehéz komoly változást elérni.⁸²⁵ Arra például nincs lehetőség, hogy egy unikális árazási mechanizmus alakuljon ki, s így a verseny kialakulásának a valószínűsége kérdéses (szemben a piacokért folyó versennyel). Azt gondolom, hogy e feltételek megteremtéséhez nem csak a jog háttérrel, hanem a szakpolitikai hozzáálláson is változtatni kellene, és ezzel azonos időben a szervezeti felépítést és a működési feltételeket országos szinten harmonizálni kellene.

8.2.5. Az Európai Bizottság versenyfelügyeleti eljárása

A francia vízszolgáltatási piac működésének tökéletlenségét az Európai Bizottság is felismerte. Lévén, hogy a piacon a feladatok ellátásáért csak abban az esetben lehet versenyezni, ha egy üzemeltetési szerződés⁸²⁶ lejár, a szerződések megszerzésért kialakult versenyt egy oligopolisztikus piacon a versenytársak könnyedén tudják koordinálni. A koncentrált piacon egy egészséges üzleti nyereséget fenntartva minden piaci folyamat befolyásolására képes vállalkozásnak érdeke ugyanis, hogy a piac szerkezete egyáltalán ne, vagy csak minimálisan változzon. Ezáltal ugyanis egy stabil bevételi oldal mellett minimalizálni (s nem optimalizálni!) tudják működésüket, és képesek a profitjukat maximalizálni. Amennyiben azonban a profitmaximalizációt a versenyjog által tiltott magatartásokon keresztül érik el, tevékenységüket a domináns piaci szereplők erőfölénnyel való visszaélésének fényében büntetni kell.

A piacok felosztása az EUMSZ 101. cikk alapján tiltott magatartás.⁸²⁷ A Bizottság a folyamatban lévő eljárásában azt vizsgálja, hogy a francia piac meghatározó szereplői, a

⁸²³ „Whether liberalization has favored competition therefore remains an issue.” Ménard, C. and Peeroo (2011), p. 17.

⁸²⁴ OECD-tanulmány (2011), p. 42

⁸²⁵ Lásd még Wollmann által megfogalmazott kritikákat. In: Wollmann H., *Comparing Local Government Reforms in England, Sweden, France, Germany*. Wüstenrot Stiftung, 2008. Elérhető: www.wuestenrot-stiftung.de/download/local-government (Ellenőrizve: 2013. február 25.)

⁸²⁶ Üzemeltetési szerződés alatt értem mindhárom típusú szolgáltatás-nyújtási szerződést.

⁸²⁷ EUMSZ, 101. cikk 1) (c) bek.: „A belső piaccal összeegyeztethetetlen és tilos minden olyan vállalkozások közötti megállapodás, vállalkozások társulásai által hozott döntés és összehangolt magatartás, amely hatással lehet a tagállamok közötti kereskedelemre, és amelynek célja vagy hatása a belső piacon belüli verseny

SAUR, Suez Environnement/Lyonnaise des Eaux és a Veolia, a kereskedelmi és üzleti képviselőket ellátó Fédération Professionnelle des Entreprises de l'Eau-val közösen alakították-e ki a fogyasztói árak összetételét és egyes elemeit.

Az eljárás formailag a Bizottság 2010 áprilisában előre be nem jelentett vizsgálatával indult.⁸²⁸ A Bizottság feltételezése az volt, hogy a delegált menedzsment szerződéseken keresztül a vállalkozások, a közbeszerzési eljárások keretében, koordinált árakat adtak a szolgáltatások nyújtásért felelős törvényhatóságoknak. Ez közvetve a fogyasztóknak magasabb árakat eredményezett, hiszen kizárta a hatékony versenyt.

A versenyfelügyeleti eljárást formálisan 2012. január 18-án nyitotta meg a Bizottság.⁸²⁹ Az eljárás hivatalos megnyitása azt jelenti, hogy a Bizottság prioritással kezeli az ügyet. Tekintettel arra, hogy a Bizottság tájékoztatása, a felek érdekére és az eljárás sikerének biztosítása érdekében tömör és tényszerű, a vizsgálatról – a dolgozat lezárásakor – pontosabb információk nem állnak rendelkezésre. A Bizottság közelmúltbeli kartell-versenyügyekkel kapcsolatos gyakorlata azonban arra enged következtetni, hogy mindent meg fognak tenni annak érdekében, hogy a vállalkozások feltételezett magatartása bebizonyosodjon.⁸³⁰ Ha erre sor kerül, akkor az érintettek komoly bírságra számíthatnak.

Az eljárás is azt a feltételezésemet támasztja alá, hogy a vízszolgáltatások piaca koncentrált, meghatározó piaci szereplők által irányított. Megjegyzendő az is, hogy akár sikere lesz az eljárásnak, azaz az eljárás alá vontak megbírságot, akár nem, azaz az eljárást jogsértés megállapítása nélkül lezárják, a francia törvényhozásnak érdemes komolyabban elgondolkodni egy ágazati reformon. Ugyanis vagy az kerül megállapításra, hogy komoly visszaélések vannak a piacon – amelyek strukturális orvoslása egy versenyügyi eljárás által teljes mértékben nem orvosolható –, vagy pedig ágazati szabályozás bevezetése indokolt.⁸³¹

8.3. A németországi vízszolgáltatások helyzete

megakadályozása, korlátozása vagy torzítása, így különösen: a) a beszerzési vagy eladási árak, illetve bármely egyéb üzleti feltétel közvetlen vagy közvetett rögzítése; [...] c) a piacok vagy a beszerzési források felosztása.”

⁸²⁸ MEMO/10/134.

⁸²⁹ IP/12/26.

⁸³⁰ A Bizottság kartellügyekben kiszabott büntetései a 2010-2013 közötti időszakban megemelkedtek. Rekordbüntetést szabott ki a Bizottság a két évtizedig tartó monitor-csövek kartell-ügyben (1.47 milliárd euró). Lásd: IP/12/1317. Bővebben: a Bizottság kartell-ügyekkel kapcsolatos statisztikái: <http://ec.europa.eu/competition/cartels/statistics/statistics.pdf> (Ellenőrizve: 2013. február 25.)

⁸³¹ Lásd a verseny és a szabályozás kapcsolatáról szóló fejezetet.

Németország alkotmányos berendezkedéséből kifolyólag a német vízszolgáltatási piac meglehetősen tagolt és változatos képet mutat.⁸³² A föderális szövetséget alkotó tartományok (16 Länder) saját vízszolgáltatásra vonatkozó törvényeik alapján látják el a szolgáltatási és üzemeltetési feladatokat. A fogyasztók alig több mint 30 százaléka jut ivóvízhez a teljesen vagy részben a magánszféra által üzemeltetett vállalkozásokon keresztül, valamint a fogyasztók nagy része Kelet-Németországból kerül ki, ahol 1989-et követően a korszerűsítési munkálatok miatt a magántőke bevonása indokolt volt.⁸³³ Az ország észak-déli megosztottságot mutat, míg északon nagyobb területeket szolgálnak egyes szolgáltatók, addig délen sokkal több, kisebb szolgáltató működik.⁸³⁴ A nemzeti szintű piac tehát a közszolgáltatók kezében van, ami elsősorban az erős politikai akartnak, valamint a fogyasztók által rendszeresen hangoztatott ellenállásnak tudható be.⁸³⁵

A visszafogott eredményeket hozó privatizációs tevékenységeknek, véleményem szerint, természetes velejárója, hogy a privatizációs intézkedések által érintettek jelentős arányban elutasítják a további magántőke bevonását a szolgáltatások piacára. Ez történt, történik Németországban is.⁸³⁶ Egyesek egyenesen a neoliberalizációs privatizációs folyamatok bukásának ítélik meg a német közszolgáltatások privatizációs intézkedéseit és legitimációs krízist vizionálnak.⁸³⁷ Más kommentátorok pedig a szociális jogok sérülésével, munkakörülmények megváltoztatásával, a korábban megfizethető közszolgáltatások indokolatlan áremelkedésével és a részvételi demokrácia sérülésével érvelnek a közszolgáltatások privatizációja ellenében.⁸³⁸ Mindezek megnehezítik a gazdasági alapon történő szabályozás bevezetésének objektív megfontolását és tartományi parlamenti vitáját.

Mivel Németországban nincs központi letéteményese a vízszolgáltatások felügyeletének, egész országra vonatkozó adatokat nehéz találni. A mintegy 1800 piacon lévő vállalatot az

⁸³² Átfogó helyzetképet ad a szolgáltatókat tömörítő érdekképviseleti szerv éves szektorális jelentése. „Branchenbild der deutschen Wasserwirtschaft, 2011.” Elérhető: http://de.dwa.de/tl_files/media/content/PDFs/Abteilung_AuG/WEB-Branchenbild-dt-wasserwirtschaft-2011.pdf (Ellenőrizve: 2013. február 26.)

⁸³³ Lásd még: Ménard, C. et Peeroo (2011), p. 17.

⁸³⁴ OECD – water study (2009), p. 10.

⁸³⁵ A Forsa opinion research institute 2008-as felmérésének eredményét idézik többen, köztük Ménard, C. et Peeroo (2011), p. 17 és Candeias, M. et al., *Crisis of Privatisation - Return of Public Sphere*. Rosa Luxemburg stiftung, Policy Paper 1/2008, Elérhető: http://www.rosalux.de/fileadmin/rls_uploads/pdfs/Policy_Paper/pp-Candeias01_2008.pdf (Ellenőrizve: 2013. február 26.)

⁸³⁶ Lásd például a Potsdam vízszolgáltatásának remunicipalizációját, valamint a berlini Berliner Wassertisch projektet ismertető tanulmányt. Elérhető: <http://berliner-wassertisch.net/> (Ellenőrizve: 2013. február 26.)

⁸³⁷ Lásd, például: Candeias, M. et al. (2008), p. 1.

⁸³⁸ Huffschild, J., *Die Privatisierung der Welt* (ed. Wissenschaftlicher Beirat von attac), Hamburg, 2004.; Weizsäcker et al., *Grenzen der Privatisierung*, Stuttgart, 2006.

Energia- és Vízellátó Vállalkozások Német Szövetsége (Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft – BDEW) nevű érdekképviseleti szervezet fogja össze. A tömörülésben megtalálható a legkisebb önkormányzati szolgáltató és a több tartományban is szolgáltatói regionális nagyobb vállalkozás is.⁸³⁹ A német szolgáltatási rendszert többek között az OECD is kifogásolta több tanulmányában.⁸⁴⁰ Az látható, hogy bár Németországban is elkezdődött a magánvállalkozások elterjedése a vízellátások nyújtásával kapcsolatban, azonban ez a folyamat hangos tiltakozásokba ütközött.

8.3.1. A Bizottság eljárása

A német vízellátások bemutatásának a mezsgyéjén megemlítem az Európai Bizottság Németországgal szembeni eljárását, amely a Vízellátási Irányelv 2. és 9. cikkének a végrehajtását érinti.⁸⁴¹ A Bizottság a tagállammal való egyeztetéseket követően – melyek még 2006-ban indultak –, 2012. május 31-én az Európai Unió Bíróságánál keresetet nyújtott be Németország ellen⁸⁴² a Vízellátási Irányelv helytelen végrehajtásával kapcsolatban. A fő indok az volt, hogy a tagállam megszegte a közösségi vízpolitika terén a kötelezettségeit azáltal, hogy hiányosan ültette át a nemzeti jogba az irányelv költségmegtérülési elv alapján történő árazásra és a vízellátások meghatározására vonatkozó rendelkezéseit.⁸⁴³

A Hivatalos Lapban megjelent közlemény szerint Németország szűken értelmezi az irányelvnek a vízellátásokra vonatkozó definícióját, és csak az ivóvízzel kapcsolatos szolgáltatókat tekinti a fogalom által lefedett szolgáltatásoknak. Így az olyan szolgáltatások, mint a villamos energia vízből való termelése, tárolása, kezelése és elosztása a tagállami álláspont szerint tartoznak az irányelv szerinti „vízellátás” definíciójába. A Bírósághoz formálisan 2012. november 19-én benyújtott kérelmében a Bizottság megjegyzi,⁸⁴⁴ hogy annak ellenére gondolja, hogy Németország sérti az uniós jogot, hogy a tagállamoknak bizonyos mérlegelési joguk van a Vízellátási Irányelv érintett rendelkezéseinek az átültetésére.⁸⁴⁵

⁸³⁹ Bővebben a szövetség honlapján: www.bdew.de (Ellenőrizve: 2013. február 26.)

⁸⁴⁰ Lásd például, OECD – water study (2009), p. 7.

⁸⁴¹ IP/12/536.

⁸⁴² A Bizottság az EUMSZ 258. cikke alapján úgynevezett „saisine 258” szintre viszi azokat az ügyeket, amikor a tagállammal kapcsolatos tárgyalások nem vezetnek eredményre egy EU jogszabály végrehajtását illetően. Ez röviden azt jelenti, hogy a Bizottság “bepereleli” a tagállamot a Bíróságon. Amennyiben a jogsértést megállapítja a Bíróság, a tagállamot kötelezi a nemzeti jogszabály megváltoztatására.

⁸⁴³ IP/12/536, valamint C-525/12 sz. ügy.

⁸⁴⁴ Lásd a Hivatalos Lapot: HL C 26. pp. 35-36.

⁸⁴⁵ Ilyen mérlegelési jog lehet az átültetési időbeli korlát kitolása (4. cikk (4) bek.), kevésbé szigorú környezetvédelmi szabályok alkalmazása a magas adminisztratív költségek miatt (4. cikk (5) bek., a vízbázis romlása miatt eltérő fenntarthatósági gazdasági mechanizmusok alkalmazása (4. cikk (7) bek.).

Azonban a mérlegelhető szociális, gazdasági és környezeti hatások, valamint a földrajzi jellemzők nem indokolják az irányelv 9. cikke (1) bekezdésének második francia bekezdésének⁸⁴⁶ szűk értelmezést.⁸⁴⁷ A bírósági szakaszban lévő ügynek a dolgozat lezárásakor még nem ismert a tárgyalási időpontja.⁸⁴⁸

A dolgozat lezárásakor a vízszolgáltatások értelmezésével kapcsolatosan a Bizottság más tagállamokkal is folytat még egyeztetéseket. Így Ausztria, Belgium, Dánia, Magyarország, Írország, Finnország, Hollandia és Svédország tartoznak azok közé, akikkel a német ügyhöz hasonlóan, a Bizottság meg nem felelési eljárásban érintett.⁸⁴⁹ A dolgozat készítése alatt az ügyek iratai nem nyilvánosak, azonban informális találkozókön a Bizottság tisztviselői megerősítették, hogy a felelős főigazgatóságnak feltett szándéka, hogy az ügyeket mielőbb lezárják, vagy a bírósági szakaszba tereljék. Míg Ausztria, Svédország, Dánia, Írország, Svédország és Finnország már megkapta az indokolással ellátott véleményt, Magyarország esetében egyelőre csak feltételezhető, hogy egy indokolással ellátott vélemény kiadására is hamarosan sor fog kerülni, tekintettel a jogsértési eljárás állapotára, valamint ismerve a magyar álláspontot.⁸⁵⁰ Úgy tűnik, hogy egyes tagállamok azonban hajlandóak a Bizottság iránymutatása alapján a nemzeti szabályozásukon változtatni.⁸⁵¹ Elképzelhető azonban, hogy a német ügy bírósági szakaszának a lezárásáig a Bizottság nem fog újabb indokolással ellátott véleményt kiadni, valamint nem halad a többi feltételezetten jogsértésben lévő tagállami ügyekben.

⁸⁴⁶ „(1) A tagállamok figyelembe veszik a vízszolgáltatások megtérülésének elvét, beleértve a környezeti és a vízkészletekkel összefüggő költségeket, tekintettel a III. melléklet szerint elvégzett gazdasági elemzésekre és különösen a szennyező fizet elvének megfelelően. [...] a különböző vízhasználatok megfelelő hozzájárulását a vízszolgáltatások költségeinek megtérüléséhez, legalább ipari, mezőgazdasági és háztartási bontásban, a III. melléklet szerint végzett gazdasági elemzések alapján és figyelembe véve a szennyező fizet elvet.”

⁸⁴⁷ C-525/12 sz. ügy. HL C 26. pp. 35-36.

⁸⁴⁸ 2013. február 27.

⁸⁴⁹ Non-conformity procedure.

⁸⁵⁰ A magyar álláspont, a vízszolgáltatás meghatározását tekintve, megegyezik a német állásponttal.

⁸⁵¹ Hollandia és Írország.

9. fejezet - A vízszolgáltatások piaca Magyarországon

9.1. Háttér

A vízszolgáltatások piaca Magyarországon kétszintű, tagolt és többszereplős. A szolgáltatás nyújtásáért egészen 2011-ig regionális szinten öt nagyobb szolgáltató,⁸⁵² a helyi önkormányzatok szintjén mintegy négyszáz kisebb szolgáltató volt felelős.⁸⁵³ A piacot a 2011. december 31-én hatályba lépő víziközmű törvény, amelyet egy számos törvénymódosítást elfogadó törvényhozási ciklus egyik utolsó elemként fogadott el az Országgyűlés, jelentősen átalakította.⁸⁵⁴ A jogszabály a korábbi rendszert nagymértékben átírta, különösen azáltal, hogy az ellátási és fejlesztési feladatok változatlan formában a víziközmű tulajdonosok feladatkörében hagyása mellett elvonta a települési önkormányzatok ármegeállító hatósági jogkörét, és elrendelte, hogy víziközmű-szolgáltatási tevékenységet kizárólag állami és/vagy önkormányzati tulajdonban álló üzemeltetési szerződéssel rendelkező gazdasági társaság végezhet (kivéve a koncessziós szerződést). A mindenképpen időszerű, de talán elsietett jogszabályalkotást mi sem támasztja alá jobban, mint az, hogy az elfogadása óta eltelt egy év alatt a törvényt már módosították.⁸⁵⁵ A jogszabály minden részletre kiterjedő tudományos magyarázata a dolgozat lezárásakor még várat magára,⁸⁵⁶ ugyanakkor a törvénynek a víziközmű-szolgáltatások árazására vonatkozó új rendelkezéseit a Szilágyi által készített, 2012 év végi elemzés érinti.⁸⁵⁷

⁸⁵² Dunántúli Regionális Vízmű Zrt., a Duna Menti Regionális Vízmű Zrt., a Tiszamenti Regionális Vízművek Zrt., az Észak-dunántúli Vízművek Zrt. és az Észak-magyarországi Regionális Vízművek Zrt.

⁸⁵³ A múlt század kilencvenes éveinek elején az öt nagyobb szolgáltató mellett mindösszesen 28 tanácsi vízmű látta el az országos közmű-szolgáltatást. Lásd, például: GVH – VKI tanulmány (2008), pp. 37-38. Egy tizenkét évvel ezelőtti adat szerint Magyarországon 2001-ben 377 vízszolgáltató társaság működött, míg 1998-ban a magyarországi vízszolgáltatás 96 százalékaért 92 vállalat felelt. (Lásd: Nóra Teller and Eszter Somogyi (2003), p. 50.) 2010-ig ez szinte változatlan maradt, mivel a víz- és szennyvízszolgáltatást 378 szervezet biztosította.

⁸⁵⁴ A törvény minősített többséggel elfogadandó részeit 255 igen, 39 tartózkodás és 1 nem szavazattal, míg a minősített többséget nem igénylő elemeit 250 igen, 37 tartózkodás és egy nem szavazattal fogadta el az Országgyűlés.

⁸⁵⁵ 2012. évi CVI. törvény egyes víziközmű-szolgáltatással kapcsolatos törvények módosításáról (Vktv. mód.).

⁸⁵⁶ A dolgozat lezárása jutott el hozzám a 2011. évi CCIX. törvénynek egy akadémiai kutatás keretében készült elemzése, amelyet a műhelyvita utáni átdolgozás alatt felhasználtam. Horváth M. Tamás – Péteri Gábor, *Nem folyik az többé vissza. Az állam szerepének átalakulása a víziközmű-szolgáltatásban*. In: Valentiny – Kiss – Nagy, *Verseny és szabályozás*, 2012.

⁸⁵⁷ Szilágyi János Ede, *A víziközmű szolgáltatások és a víz árának szabályai*. Agrár- és Környezetjog, 13. szám, 2012. pp. 92-104.

Bár jogszabályi oldalról a modernizációs kísérletek szembetűnőek, infrastruktúra szempontjából az mondható el, hogy a magyarországi szolgáltatási rendszert alkotó közművek átlagéletkora magas, így egyre nagyobb mértékű eszközfenntartási kiadásokra és rekonstrukciós beruházásokra van szükség. A Magyar Víziközmű Szövetség adatai szerint a vízszolgáltatás 60 százalékát a kisebb vállalatok, 17-18 százalékát, nagyjából azonos arányban a regionális vállalatok és a fővárosi szolgáltató látja el.⁸⁵⁸ A törvény rendelkezései következtében, 2013. január elsejével a szolgáltatók számában ismételt jelentős változás állhat be,⁸⁵⁹ ugyanis a vízellátás és szennyvízelvezetés, valamint a tisztítás alapját képező vagyonelemek 2013 folyamán közösségi (önkormányzati és állami) tulajdonba kerülnek át.⁸⁶⁰ Az új szabályozás más helyen is előírja a szolgáltatók integrációját: a működési engedélyek kiadását a felhasználói egyenérték bevezetésével üzemmérethez köti. 2012. végén alig ötven szolgáltató, a 2016-os minimumszintet figyelembe véve pedig előreláthatóan mintegy harminc szolgáltató felel majd meg ennek az elvárásnak.⁸⁶¹

A magyarországi vízszolgáltatási árak központi tévként jelentek meg mindig is a rendszerváltást követően. A Kárpát-medencében a viszonylag homogén környezeti sajátosságok ellenére magas vízárbeli különbségek vannak. Nagy így jellemzi a magyarországi homogén vízrajzi jellemből adódó tagoltságot: „[a] Kárpát-medence egységes (homogén) környezeti (természetföldrajzi) sajátosságait, a különböző intenzitású, gazdaságpolitikájú folyamatok heterogén, környezetvédelmi szempontból a terheltség egész skálájával jellemezhető mozaikká törték szét. Lényeges különbségek mutatkoznak a környezetvédelmi intézményrendszer szervezettségében, s különösen annak regionális sajátosságaiban [...]”⁸⁶² Emellett, több mint háromezer helyi és fővárosi önkormányzat hatáskörébe tartozik számos olyan vízszolgáltatással kapcsolatos jogosultság, amely az

⁸⁵⁸ A csatornaszolgáltatást valamivel nagyobb arányban látják el a kisebb vállalkozások.

⁸⁵⁹ Ismételt, hiszen a rendszerváltást követően a korábbi tanácsi rendszerben a vízszolgáltatást 33 szolgáltató végezte, majd abból fejlődött ki a 2012. év végéig meghatározó számú, közel négyszáz szolgáltató. A hazai víziközmű szolgáltatási piac történeti áttekintését foglalja össze remekül Pump Judit a 2012-es doktori dolgozatában. In: Pump (2012), pp. 62-68.

⁸⁶⁰ 2011. évi CCIX. törvény, 79. § (1) „Az a víziközmű, vagy víziközmű létrehozására irányuló beruházás, amely olyan gazdálkodó szervezet tulajdonában áll, mely felett – ide nem értve a munkavállalói résztulajdont – a tulajdoni részesedés egésze a nemzeti vagyona tartozik, 2013. január 1-jén az ellátásért felelős tulajdonába kerül. A tulajdonjog jelen törvény erejénél fogva ingyenesen, a tulajdonjoghoz kötődő jogokkal és kötelezettségekkel együttesen, száll át.”

⁸⁶¹ Lásd még: Horváth M. – Péteri (2012), pp. 148-149.

⁸⁶² Nagy (2009), p. 3.

önkormányzati törvény⁸⁶³ és a víziközmű törvény⁸⁶⁴ alapján meghatározza a vízszolgáltatás nyújtásának a keretszabályait. A szolgáltatások ellátása az önkormányzatok által kötelezően ellátandó feladat.⁸⁶⁵ A vízszolgáltatások működtetésével kapcsolatos változásokat vezetett be közvetve még a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény is.

A magyar vízszolgáltatási piacra vonatkozó szabályozás sokáig rendkívül összetett és nehezen átlátható volt a közelmúltig: törvény, miniszteri rendelet és önkormányzati rendelet is szabályozta a szolgáltatás-nyújtás feltételeit. Összességében elmondható, hogy a piac tényleges szerkezetéről és a működtető mechanizmusokról tiszta képet kapni szinte még mindig nem lehet.⁸⁶⁶ Ez elsősorban annak köszönhető, hogy egy több mint 23 éves múltra visszatekintő törvény,⁸⁶⁷ rendeletek,⁸⁶⁸ az EU-hoz való csatlakozást megelőzően és azt követően elfogadott jogszabály-módosítások, a vízszolgáltatási piac hálózatának összetett tulajdonjogi kérdései, valamint a hiányos árazási modellek miatt a jogalkotónak nem sikerült átfogóan és áttekinthetően szabályozni a piacot.⁸⁶⁹ A szabályozás késedelme a hálózatok elhasznált elemei korszerűsítésének a hiányában, a fogyasztói kommunikáció és tudatos vízhasználat elmaradásában,⁸⁷⁰ valamint a Vízkormánytervezetben lefektetett rendelkezések hibás átültetésében a mai napig tapasztalható.

A következő bekezdésekben bemutatom a 2011. év végi és az azt megelőző rendszert.

⁸⁶³ Korábban a 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról, 8., alapvetően a 63-63A. §§-ai, majd az új önkormányzati törvény hatálybalépését követően az önkormányzatokról szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 13. § 1) bek. 11. pontja és a 23. §. 4) bek. 11. pontja (utóbbi a fővárosi önkormányzat vonatkozásában).

⁸⁶⁴ 2011. évi CCIX. törvény a víziközmű-szolgáltatásról. Hatályba 2011. december 31-én lépett.

⁸⁶⁵ Megjegyzendő, hogy az új önkormányzati törvény a hatálybalépésekor a víziközmű-szolgáltatást vagy – üzemeltetést nem nevesítette. Az ivóvízellátás és szennyvízellátás biztosítását az önkormányzatok feladatkörébe utalta, azonban a végrehajtás módját itt sem határozta meg. Ezen változtatott egy későbbi módosítás, mely törvény 13. § 1) bek. 11. pontjából kivette az ivóvízellátást és áttette az újonnan alkotott 13. §. 1) bek. 21. pontba, ahol már nem ivóvízellátásként, hanem víziközmű-szolgáltatásként definiálta és nyújtásának kereteit a víziközmű-törvény rendelkezéseitől tette függővé. „13. § (1) A helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok különösen: [...] 21. víziközmű-szolgáltatás, amennyiben a víziközmű-szolgáltatásról szóló törvény rendelkezései szerint a helyi önkormányzat ellátásért felelősnek minősül.” Érdekesség, hogy a fővárosi önkormányzat vonatkozásában az eredeti rendelkezések nem változtak: a törvény ugyanúgy ivóvízellátásról rendelkezik, és a víziközmű-szolgáltatás, a fővárosi önkormányzat vonatkozásában nincs nevesítve (23. §. 4) bek. 11. pontja).

⁸⁶⁶ A Belügyminisztérium Vízügyi Igazgatás címet viselő honlapja szintén hiányos képet ad a hazai piac szerkezetéről. Elérhető: <http://www.vizugy.hu/index.php?module=content&programelemid=63> (Ellenőrizve: 2013. február 23.)

⁸⁶⁷ Lásd a korábban idézett Átv.-t.

⁸⁶⁸ Ezeket részletesen bemutatam ebben a fejezetben.

⁸⁶⁹ Az átfogó szabályozás hiánya, valamint a szektorra jellemző privatizációs intézkedések visszafogott sikerével kapcsolatban lásd, még: Somlódy László (szerk.), *Magyarország vízgazdálkodása: helyzetkép és stratégiai feladatok*. Köztisztviselői Stratégiai Programok, Budapest, 2011, Magyar Tudományos Akadémia.

⁸⁷⁰ A tudatos fogyasztói viselkedés kialakításában segít azonban a <http://www.vizkincs.hu/>, amely gyerekekkel ismerteti meg a hasznos és környezettudatos vízhasználat alapjait. (Ellenőrizve: 2013. február 2.)

9.2. A 2012. január elsejét megelőző szabályozás

Az 1989-et megelőző időben a szolgáltatások nyújtásának letéteményesei regionális szinten felosztott állami tulajdonban lévő vállalatok voltak, amelyek működését a megyei tanácsok felügyelték.⁸⁷¹ Az öt regionális vállalat, valamint a közel harminc tanácsi vízmű együtt folytatta a vízszolgáltatási tevékenységet.⁸⁷² Az ivóvíz fogyasztói árát az állami központi vízhatóság határozta meg. Az 1989-es rendszerváltást⁸⁷³ követően a közszolgáltatásokat ellátó állami vállalatokat az adminisztráció elvégzéséhez szükséges épületekkel együtt a helyi önkormányzatok kapták meg (kivéve a regionális közműveket, melyek állami tulajdonban maradtak). Ezek a vállalatok feldarabolva, kisebb hatáskörrel és megváltozott illetékességgel folytatták működésüket. A finanszírozást érintő folyamatos változásoknak az lett a következménye, hogy központi állami irányítás alatt csak az öt regionális vállalat utódvállalatai maradtak.⁸⁷⁴ A vízszolgáltatásokat ez úgy érintette, hogy a korábbi tanácsi tulajdonban álló épületek, vezetékek és hálózatok a helyi önkormányzatok tulajdonába kerültek, majd azt követően, a korlátozottan forgalomképes vagyont jellemzően, de nem kizárólagosan, közös tulajdonú gazdasági társaságokba apportálták.⁸⁷⁵ A korlátozott forgalomképesség elsősorban az üzemeltetésből fakadó működtetési jog időleges átengedését jelentette.⁸⁷⁶

Az állami tulajdonban maradt hálózatok esetében a tulajdonosi jogokat a Nemzeti Vagyonkezelő Zrt. gyakorolja.⁸⁷⁷ „Állami vagyont – törvényben vagy törvény felhatalmazása alapján kiadott kormányrendeletben meghatározott kivétellel – versenyeztetés útján, a Vtv.34. §-a szerinti eljárással lehet értékesíteni” – így rendelkezik egy 2007-es kormányrendelet.⁸⁷⁸ A kivételek közé tartozik a vízgazdálkodásról szóló törvény, a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 80/A-80/B. §-ai és a koncesszióról szóló 1991. évi XVI. törvény. Ezek alapján az üzemeltetési jogot, harmadik félnek egy pályáztatási eljárás lefolytatásával, koncessziós pályázat keretében lehet szerezni, vagy pedig az önkormányzat a vagyonkezelői

⁸⁷¹ In: Tamás M. Horváth et al., *Navigation to the Market, Regulation and Competition in Local Utilities in Central and Eastern Europe*, Tamás M. Horváth (ed.), OSI/LGI 2001, Chapter 4, p. 6.

⁸⁷² Pontosán: 5 regionális vízmű, 18 megyei vállalat, 10 városi tanács által alapított vállalat.

⁸⁷³ Ezen időszak alatt az első szabad választások szerint megalakult Országgyűlés megválasztásának időszakát értem.

⁸⁷⁴ Nóra Teller and Eszter Somogyi, *Public services in Hungary*. In: *Reforms of Public Services. Experiences of Municipalities and Regions in South-East Europe*, Zagreb: Friedrich Ebert Stiftung, 2003. pp. 745-52.

⁸⁷⁵ A magyarországi privatizáció visszafogott sikerét hangsúlyozza a már említett MTA-tanulmány is. In: Somlódy (2011), pp. 37-38.

⁸⁷⁶ Az önkormányzati törzsvagyonba tartozó és az állami víziközmű-vagyon elidegenítése tilos.

⁸⁷⁷ Lásd még, Somlódy (2011), pp. 37 et seq.

⁸⁷⁸ A 254/2007. (X. 4.) Korm. rendelet 24. §.

jogot pályáztatás útján adhatta át. Az üzemeltetésben, pályáztatási eljárás eredményeként tehát részt vehet magántulajdonban lévő gazdasági társaság is.⁸⁷⁹ Összességében, az ellátásért felelős dönthetett a szolgáltatás nyújtásáról a következők szerint: i) saját alapítású szervezettel látták el (szolgáltató és a szolgáltatást igénybe vevő 100%-ban egy kézben van, közvetlen irányítás alatt), ii) kizárólagos (100%-os) önkormányzati tulajdonnal gazdálkodó szervezetet alapított az ellátásért felelős (a szolgáltató és a szolgáltatást igénybe vevő 100%-ban egy kézben van, közvetett irányítás alatt), iii) megjelenik a magánszektor és önkormányzati többségi tulajdonú szervezet nyújtja a szolgáltatás (csökken a szolgáltató és a szolgáltatást nyújtó közötti kapcsolat, megjelenik a harmadik fél), iv) koncessziós szerződés keretében harmadik fél nyújtja a szolgáltatást (elkülönül a szolgáltatást igénybe vevő és a szolgáltató személye).⁸⁸⁰

A vízszolgáltatást biztosítását, mint említettem, az 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatok kötelezően ellátandó feladatai közé sorolta. Az árakat így a feladatot ellátó helyi önkormányzatok határozták meg, és bár a Vidékfejlesztési Minisztériumnak⁸⁸¹ volt költségnormalizáló hatásköre (azaz, a minisztérium költség-kiegészítést alkalmazhatott azokkal a vállalatokkal szemben, ahol indokolt volt a magasabb szolgáltatást biztosító költségek miatt), központi árstruktúra nem volt.

A 2011-es módosítást megelőzően a vízszolgáltatási piacra a következő szabályok vonatkoztak: a heterogén szerkezetű közigazgatási keretekben az intézményi kereteket az önkormányzati törvény mellett a vízgazdálkodási törvény határozta meg, de találhatunk még technikai és minőséggel kapcsolatos kiegészítő szabályozásokat is. A víziközmű szolgáltatók szakmai követelményrendszerét és a szolgáltatási szerződéshez vezető pályáztatást, valamint a közüzemi szerződéseket részletesen például az 58/2013 (II.27.) Korm. rendelet szabályozza.⁸⁸² Az általános környezetirányítási rendszerekre is a hierarchikus szinten való megosztottság, tagoltság és az összetettség jellemző.⁸⁸³ A víziközművek hálózata az

⁸⁷⁹ Pump Judit három kategóriát említ a vízszolgáltatás nyújtására köthető önkormányzati szerződésekkel kapcsolatban: üzemeltetési szerződés, szindikátusi szerződés, koncessziós szerződés. In: Pump (2012), pp. 66-67.

⁸⁸⁰ Lásd még: Pump (2012), p. 66.

⁸⁸¹ A minisztériumok neve 1990 óta többször változott.

⁸⁸² 58/2013 (II.27.) Korm. rendelet a víziközmű-szolgáltatásról szóló 2011. évi CCIX. törvény egyes rendelkezéseinek a végrehajtásáról.

⁸⁸³ A homogén környezeti jellemzők mellett kialakult heterogén környezetirányítási rendszerek elemzését lásd bővebben: Nagy Imre, *A Kárpát-medence környezetpolitikája és környezetvédelmi intézményrendszere*. OTKA-kutatás, T 049067 – Beszámoló. 2009. február, p. 4.

önkormányzatok törzsvagyonának a részét képezte, kivéve a regionális infrastruktúrát, amely állami tulajdonban maradt.⁸⁸⁴

Az árak megállapításáról szóló törvény megszüntette az központi Árhivalt és a vízszolgáltatások esetében hatósági ár alkalmazását írta elő, amelynek meghatározását a víziközmű tulajdonosához rendelte. 1993-ig azonban a Közlekedési, Vízügyi és Hírközlési Minisztérium volt a hatósági ármegállapítás letéteményese, majd azt ténylegesen is „[...]g összekötötték az infrastruktúra feletti tulajdonviszonnal.”⁸⁸⁵ A törvény szerint az árakat úgy kellett megállapítani, hogy azok mind a szolgáltatáshoz szükséges elszámolható költségeket, mind a hatékony működést, mind pedig a szükséges nyereséget fedezzék. Ezen kitételek részletes és pontos meghatározását a törvény nem tartalmazta. A környezethasználat és a vízkészlet használatának díjai, valamint ezen költségek fogyasztói irányba történő háritása tisztázatlan maradt.⁸⁸⁶ (A helyi, illetve fővárosi önkormányzatok feladatainak ellátását törvényességi szempontból a megyei önkormányzatok vizsgálhatják felül, így az árakkal kapcsolatos intézkedések, legalább is elvi alapon, a megyei önkormányzatokhoz tartoztak.) Így, ha a vízszolgáltatások tekintetében minimális is az ellenőrzés, a törvények biztosította keretek között a megyei közigazgatási hivatal törvényességi ellenőrzési alapon járhatott el – lehetőséget adva a területenkénti különböző jogértelmezéseknek –, a rendeletben kihirdetett díj alkotmányosságával kapcsolatban pedig nyitva állt az utólagos Alkotmánybírósági normakontroll lehetősége.⁸⁸⁷ Az önkormányzatok ármeghatározó, szakmai felkészültségét azonban nem készítette elő semmilyen jogszabály, hiszen korábban az Árhivatal irányítása alatt végezték ilyen jellegű hatósági feladataikat, és a hivatal megszűnése után ez az űr betöltetlen maradt. Ezt a sajátos helyzetet kritizálta a már idézett tanulmányában Pump Judit is.⁸⁸⁸

Magyarország vízügyi igazgatása és a vízzel kapcsolatos hatósági feladatok egymástól leválasztva, két szerv jogkörébe tartoztak és tartoznak ma is.⁸⁸⁹ Az igazgatási feladatokat a

⁸⁸⁴ Lásd: 1991. évi XXXIII. törvény az egyes állami tulajdonban lévő vagyontárgyak önkormányzatok tulajdonába adásáról.

⁸⁸⁵ Pump (2012), p. 68.

⁸⁸⁶ Ibid., p. 69.

⁸⁸⁷ Az 1990. évi LXV. törvény szerint: "98. § (1)[...] A közigazgatási hivatal működésének költségeit az Országgyűlés a költségvetési törvény "Belügyminisztérium" fejezetében, elkülönítetten biztosítja. fővárosi, megyei (2) A közigazgatási hivatal vezetője a fővárosban és a megyében a) ellátja a helyi önkormányzatok, a helyi kisebbségi, valamint a kisebbségi települési önkormányzatok törvényességi ellenőrzését, a mérlegeléssel hozott önkormányzati döntésnek kizárólag a jogszerűségét vizsgálhatja [...]"

⁸⁸⁸ Pump (2012), pp. 226-227.

⁸⁸⁹ A 2011-es módosítások a vízügyi igazgatási feladatokat nem érintették.

Belügyminisztériumhoz tartozó Vízügyi Igazgatóságok látják el,⁸⁹⁰ míg elsőfokú hatóságként, valamint a törvény- és rendeletalkotásért felelős szervként pedig a Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőségek járnak el. Az Igazgatóságok felelősek bizonyos közcélú intézmények üzemeltetéséért, nyilvántartásokat vezetnek, oktatási és képzési feladatokat látnak el. A Felügyelőségek elsődleges feladatai a nemzetközi kötelezettségekből eredő követelmények betartása, valamint a vízzel kapcsolatos kárelhárítás. Emellett hatósági ellenőrzési feladataik is vannak. Az országban 12 vízgyűjtő-területhez kapcsolható illetékességi terület különíthető el.⁸⁹¹ Az igazgatási tevékenységekben érintett még a Vidékfejlesztési Minisztérium háttérintézménye, a Nemzeti Környezetügyi Intézet (NeKI), valamint annak kirendeltségei is.⁸⁹² A NeKI az állapotfelmérés, értékelés, felügyeleti tevékenységek, a szakpolitika és stratégia előkészítés, szabályozás és hatásvizsgálat területén nyújt tudományos támogatást a minisztérium munkájához.

A vízszolgáltatási piacon, tekintettel arra, hogy az üzemeltetési jogokat a feladat ellátásáért felelős magántőke bevonásával is végezheti, az időszakonként megnyíló piacok elve érvényesült korábban is, és ez a mostani szabályozás következtében sem változott. A legtöbb üzemeltetési részfeladatokat ellátó vegyes vagy kizárólag magánkézben lévő vállalkozás közbeszerzési eljárás keretében kapta meg a több évre szóló szolgáltatási jogosultságot.⁸⁹³ A piac tulajdonos-szerkezeti megosztása miatt nem volt véletlen, hogy a szabályozói szempontokat, a feladatellátásért felelős önkormányzati célokat, a piaci érdekeket szem előtt tartó magántulajdon érdekét és az önkormányzati-irányítási konfliktusokat sok tekintetben a politikai alapú döntéshozatal befolyásolta, hiszen az önkormányzati funkciók végső soron a fogyasztók választásának következtében tölthetők be.⁸⁹⁴

A magyar vízszolgáltatási piac (nem hatékony) működését alapvetően a következők szerint lehetett összefoglalni: 1) Az időszakosan és korlátozottan megnyíló piacok nem adtak

⁸⁹⁰ Az Igazgatóságok munkáját illetően, lásd: Kárpáti Orsolya, *A víz, mint természeti erőforrás nyilvántartása Magyarországon*. Agrár- és Környezetjog, 13. szám, 2012. pp. 44-50.

⁸⁹¹ A környező országok hasonló szabályozásával kapcsolatban bővebb leírást tartalmaz Nagy (2009), pp. 12-13.

⁸⁹² Elérhetősége: <http://neki.gov.hu/> (Ellenőrizve: 2013. március 11.)

⁸⁹³ Arról, hogy pontosan milyen tulajdonosi a megosztása a vízszolgáltatásokat működtető cégeknek a vízszolgáltatási piacon, nincs pontos adat. Egy 2001-es tanulmány szerint az akkor rendelkezésre álló 106 cég adatbázisa alapján 34 cégnek volt egy tulajdonosa – ezek 79%-a volt helyi önkormányzat, és mindössze 2 magántulajdonú vállalat volt közte –, míg a többi szolgáltatást nyújtónak kettő vagy több tulajdonosa volt. (In: Horváth, M. et al. (2001), pp. 8-9.)

⁸⁹⁴ Lásd még: Szilágyi (2012), p. 93., illetve Állami Számvevőszék, *Jelentés a vizek védelmének és a vízgazdalkodási feladatok ellátásának ellenőrzéséről*. 1049. sz. jelentés, 2011. február. Elérhető: <http://www.asz.hu/jelentes/1049/jelentes-a-vizek-vedelmének-es-a-vizgazdalkodási-feladatok-ellátásának-ellenorzeserol/1049j000.pdf> (Ellenőrizve: 2013. február 22.)

elegendő versenyösztönző lehetőséget a piaci szereplőknek és a szolgáltatás nyújtásért felelős önkormányzatoknak. 2) A közszféra jelen volt/van mind a tulajdonosi, mind a szabályozói szerepben, ami alapvető hatékonysági és diszkriminációhoz köthető kérdéseket vetett fel. 3) A politikai megfontolások elsősorban a díjak alacsonyan tartását – az önkormányzati hivatal újraválasztásának biztosítását –, míg az üzleti indokok elsősorban a hatékony vállalati működést keresték (és fogják keresni az új szabályozási keretben is). 4) A hatékony működés ebben az esetben a veszteségek elkerülését, a termelési folyamatok optimalizálást, a modern és tapasztalt menedzsment alkalmazását jelenti. Ilyen adottságokkal azonban kevés magyar vállalat rendelkezett a részlegese piacnyitást követő első években. 5) A kezdeti privatizációs lépések⁸⁹⁵ következtében a kiszervezett tevékenységek ellátása és a megemelkedett vízdíjak a fogyasztói elégedetlenségben teljesebben ki, amely visszahatott az önkormányzati és állami feladatszerzésre, és így közvetlenül befolyásolta a piac fejlődését. 6) A költségek megtérülése, az infrastruktúra fejlesztése és az átgondolt üzemeltetési szerződések betartatása nyomvonalakban volt felfedezhető. 7) Az állami szerepvállalás korábbi szabályozás szerint sem az árazási, sem a tulajdonosi oldalon nem volt rugalmas. Félő, hogy ezen szintén keveset fog változtatni az új szabályozás.

A korábbi rendszerben a központi árszabályozási felügyelet hiánya miatt az önkormányzatok nem kellően áttekinthető, rendszertelen árazási formulákat alkalmazó és szinte kontroll nélküli ár-meghatározási jogosítványokat kaptak. Az árak utólagos ellenőrzésre szintén nem volt országos szinten összehangolt gyakorlat. A piac bár sokszereplős volt, oligopolisztikus jellegűt mutatott az erős szolgáltatók koncentráltasága és a nagyon ritka piacra lépési lehetőségek miatt. A szolgáltatók legtöbbször egymás partnerei, fő- és alvállalkozói viszonyban voltak (vannak a mai napig). Ez komoly és nehezen orvosolható strukturális jellegű versenyproblémákat vetett fel. A keresleti oldalnak, korlátozott ráhatása volt a kínálati oldalra. A fogyasztói kontroll az új szabályozás szerint félő, hogy csak tovább tud gyengülni.⁸⁹⁶ A fogyasztók döntéshozatali folyamatba való bevonására egyelőre csak a demokratikus legitimáció megszerzése, azaz a helyi önkormányzati választások, valamint az országos parlamenti választások alkalmával van lehetőség.

Ahogy a nemzetközi példák is alátámasztják – elsősorban Víz Barátai Munkacsoport által feltárt anomáliák –, az egyik legnagyobb probléma Magyarországon is az, hogy a víz árazása

⁸⁹⁵ A privatizáció alapja az 1995. évi LVII. tv. 14-15.§, 15A-15E. §, és a 30-32. §-ai voltak.

⁸⁹⁶ Hasonlóan vélekedik a Horváth M. – Péteri szerzőpáros is. In: Horváth M. – Péteri (2012), pp. 153 és 164.

nincs tekintettel a hosszú távú célokra és az árak nem szolgáltatás fenntarthatósága érdekében vannak meghatározva. „A szektor legtöbb anomáliája a hosszú távra tekintő, felelős tulajdonosi magatartás hiányából fakad. [...] a kormányzat a fenntartható működéshez szükséges fegyelem megteremtésére sem technikai segítséget nem nyújt, sem hatékony felügyeletet nem gyakorol.”⁸⁹⁷ A hatékony fogyasztói árképzés hiánya, valamint az emelkedő díjak következtében csökkenő fajlagos ivóvízfogyasztás közvetlen hatással vannak a települési vízgazdálkodásra és a hálózatok fenntarthatóságára.⁸⁹⁸ (A Vízyűjtő-gazdálkodási terv 2009-es előrejelzései alapján 2015-re a fajlagos vízfogyasztás növekedni fog.)⁸⁹⁹ Az új víziközmű-szabályozással kapcsolatban jegyzi meg Szilágyi, hogy az abban megjelenő árszabályozás egyik központi eleme a gazdasági szempontokon túl, a környezetvédelmi és szociális szempontok figyelembe vétele is.⁹⁰⁰ Ezt kiegészítendő, az új szabályozás szerint a szabályozóhatóság működési és eljárási költségei is az ágazatra terhelődnek, ami nehezen elkerülhető vízár-emelkedéshez fog vezetni.⁹⁰¹

A sokszereplős piac 2012 előtt nehezen volt átlátható, a lakossági szolgáltatások ára nem tükrözte a viszonylag homogén magyar vízbázis által indokolt képet. Ungvári és Koskovics így foglalja össze a magyar víziközmű-szolgáltatókkal kapcsolatos átalakításokat: „A kialakuló működési rendet – a törvények szabta keretek között – számos következtetlenség uralta. A rendszerváltás után az önkormányzatok megkapták a víziközmű-vagyont és vele együtt a szolgáltatási kötelezettséget (1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról). A regionális rendszerek azonban az érintett önkormányzatok közös tulajdona helyett állami tulajdonban maradtak, számos esetben még a regionális rendszerhez tartozó, de helyileg hozzájuk köthető közművagyon sem került az érintett önkormányzatok tulajdonába. A közművagyon korlátozott forgalomképességét esetenként még a cégbíróságok sem egyformán értelmezték. Így a kötelező, gazdasági társasággá történő átalakulási folyamatban a közművagyon hol bekerült a társaság törzsvagyonába, hol pedig az önkormányzat tulajdonában maradt, és csak az üzemeltetői vagyont apportálták, illetve az üzemeltetési jogot

⁸⁹⁷ Koskovics - Ungvári (2011), pp. 312-313.

⁸⁹⁸ Lásd még: *Nemzeti Víztechnológiai Platform – Stratégiai Kutatási Terv*, 2010, p. 8. Elérhető: www.nvp.hu (Ellenőrizve: 2013. március 1.)

⁸⁹⁹ „Országos átlagban a fajlagos vízfogyasztás a 2004. évi 107 liter/fő/napról 2015-re 120 liter/fő/napra nő. Reálisan a valószínű scénárióban az országos fajlagos vízfogyasztás szinten marad, a lakossági vízfogyasztás közel 1%-al nő.” *A Víz Keretirányelv hazai megvalósítása. Vízyűjtő-gazdálkodási terv*. VKKI, 2009. december, p. 276.

⁹⁰⁰ Szilágyi (2012), p. 92.

⁹⁰¹ Megjegyzendő, hogy a Hatóság (MEKH) nem tekinthető klasszikus értelemben független szabályozónak, hiszen végdő ármegeállítási jogköre nincs, az a szakminiszter hatásköre. Ennek ellenére a MEKH felügyeleti díjat vethet ki (150 forint/felhasználói egyenérték) a szolgáltatókra.

kapta meg a korábbi vállalat jogutódja. A koncessziós törvény (1991. évi XVI. törvény a koncesszióról) már kimondta, hogy víziközmű-szolgáltatást önkormányzati többségi tulajdonú cég végezhet, de az üzemeltetési jog megfelelő feltételek mellett és meghatározott időre átadható. [...] A szakmai befektetők belépése kiemelt jelentőségű volt a két fővárosi szolgáltató részleges privatizációja esetében, erre azonban a koncessziós törvény hatálybalépése előtt került sor.”⁹⁰²

9.3. A 2011. évi CCIX. törvény

A magyarországi víziközmű-szolgáltatás szabályozásának módosítását, a víziközmű-vagyon magánvállalkozások kezéből való kikerülését⁹⁰³ célozta meg a 2011. december 31-én hatályba lépett, a víziközművek működését, és ezáltal a vízszolgáltatási keretek egyszerűsítését tervező törvény. A jogszabály a közszolgáltatásokkal kapcsolatos európai átalakulási irányokat követve, a szolgáltatási díjak csökkenését tűzte ki célul, valamint a magánszektor profitlefőlöző működésének megakadályozása miatt remunicipalizációt és állami szereperősödést tükröz. Annak ellenére, hogy a mögöttes szakpolitikai irány a nyilvános konzultáció elmaradása és a sietős jogalkotás következtében homályos maradt, az egyértelmű, hogy a törvény szerkezeti és vagyonelemeket érintő, tulajdonosi, valamint gazdasági szempontból állami koncentrációt meghirdető, a közhatalmi szerep megerősödést tűzte ki célul.⁹⁰⁴

A törvény az 1. §-a (1) bekezdésének a)-k) pontjában sorolja fel annak alapelveit, amelyek közül a tanulmányom szempontjából különösen fontosak és üdvözlendők a természeti erőforrások kíméletének elve, a szennyező fizet elve, a szolidaritás elve, a költségmegtérülés elve és a keresztfinanszírozás tilalmának elve.⁹⁰⁵ Bár az alapelvi szinten megfogalmazott célkitűzések az új szabályozás fontos vívmányai, hatásukról elsősorban a végrehajtásuk tükrében lehet nyilatkozni.

⁹⁰² Koskovics - Ungvári (2011), p. 307

⁹⁰³ A szakminisztérium ilyen célkitűzéseit (2010. május) idézi az Állami Számvevőszék jelentése is. „A víziközmű vagyon állami vagy önkormányzati tulajdonban van, ezt a tulajdonosi struktúrát – figyelemmel az ágazat stratégiai jellegére – a jövőben is meg kell őrizni.” ÁSZ-jelentés, p. 85.

⁹⁰⁴ Lásd még: Horváth M. – Péteri (2012), p. 143.

⁹⁰⁵ Ez az elv talán bővebb ismertetést igényel, hiszen megtaláljuk benne a vízszolgáltatás árazási modelljének bujtatott meghatározását is. Az elv szerint „a víziközmű-szolgáltatás díját a víziközmű-szolgáltatási ágazatra nézve úgy kell megállapítani, hogy az maradéktalanul fedezetet nyújtson a víziközmű-szolgáltatási ágazati tevékenység indokolt költségeire és ráfordításaira, valamint a víziközmű-szolgáltató e tevékenységével kapcsolatban ésszerű üzleti nyereségére, de nem tartalmazhatja e tevékenységén kívül eső egyéb gazdasági tevékenységei költségeinek, ráfordításainak fedezetét.” 2011. évi CCIX. törvény a víziközmű-szolgáltatásról (Vksztv.) 1.§ (1) bekezdésének k) pontja.

9.3.1. A hatályos jogszabályi háttér

Az Országgyűlés a víziközmű-szolgáltatási szektor átfogó szabályozását hajtotta végre a 2011. évi CCIX. törvény elfogadásával. A jogszabályt az önkormányzatokról szóló 2011. évi CLXXXIX. törvénnyel és a Nemzeti Vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvénnyel összhangban kell értelmezni.⁹⁰⁶ A törvény deklarált célja a fenntartható fejlődés, környezetvédelem, átlátható hatósági működés, tulajdonosi helyzet tisztázása, valamint az ennek alapjául szolgáló feltételek biztosítása volt. A törvény alapjaiban módosította a hatósági árazásra vonatkozó rendelkezéseket, mert kivette az árak megállapításáról szóló törvényből a víziközmű-szolgáltatásokkal kapcsolatos díjakat, s azokat a víziközmű-szolgáltatásról szóló törvény rendelkezéseiben jelenítette meg.⁹⁰⁷

A vízszolgáltatást és a víz használatát a törvény a víziközmű jellemzésében írja el, amely szerint *„víziközmű: olyan közcélú vízellátási rendszer, amely a) valamely település vagy települések közműves ivóvízellátását, ezen belül a ivóvíztermelést, az ehhez kapcsolódó ivóvízbázis-védelmet, az ivóvízkezelést, -tárolást, -szállítást és -elosztást, és b) a közműves szennyvízelvezetés során (egyesített rendszer esetén a csapadékvíz-elvezetést is ideértve) a szennyvíz összegyűjtését, elvezetését, tisztítását, a tisztított szennyvíz hasznosítását, elhelyezését szolgálja.”*⁹⁰⁸ A definícióban megtalálható a vízszolgáltatás minden részfeladata. A törvény ezt egészíti ki a víziközmű-szolgáltatási ágazatok kategóriájával, azaz a közműves ivóvízellátásért és az ahhoz kapcsolódó tűzvíz biztosításért felelős víziközmű-szolgáltatókkal. A meghatározásokból az is kiderül, hogy a mezőgazdasági és az ipari jellegű felhasználásra nem terjed ki a hatálya, bár a víziközműveknek lehetnek nem természetes személyek is a felhasználói.⁹⁰⁹ A víziközművek körét (és a kapcsolódó szolgáltatásokat) tovább szűkíti a törvény 6. §-a, mely kizárja a víziközművek köréből azokat a rendszereket, amelyek nem lakossági igényeket szolgálnak és víziközmű rendszerrel nincsenek összekapcsolva; az olyan rendszereket, amelyek ügynevezett belső hálózatként jönnek létre, és amely esetében az egy szervezett formában működő, közös célú ingatlan használathoz kötődik, illetve a *„műszaki kialakítása miatt aránytalan (az újraellátási érték 30%-át meghaladó értékű) nagyságú átalakítást jelentő beruházás eredményeként lehetne csak a*

⁹⁰⁶ Ott például, ahol állami-önkormányzati közös tulajdonban van a víziközmű, az állam csak abban az esetben lesz az ellátásért felelős, amennyiben a tulajdoni részesedése az 50%-ot meghaladja.

⁹⁰⁷ Lásd, Vksztv., 89. § (1) bek., 93. §.

⁹⁰⁸ Ibid., 2. §. 20. pont.

⁹⁰⁹ Ibid., 2. § (6) bek. *„6. felhasználó: a víziközmű-szolgáltatást e törvény szerinti szerződéses jogviszony keretében igénybe vevő természetes vagy jogi személy, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, aki (amely) a víziközmű-szolgáltatásba bekapcsolt ingatlan tulajdonosa, vagy azt egyéb jogcímen használja.”*

víziközmű rendszerekkel szemben támasztott műszaki kritériumoknak megfeleltetni.”⁹¹⁰ A víziközművek közcélú vízi létesítményeknek minősülnek.⁹¹¹

A törvény megfogalmazásában a víziközmű-szolgáltatás végzése mellett kiegészítő, a szolgáltatás biztosítását segítő tevékenységként jelöli meg az üzemeltetést (tipikusan a napi üzemben tartás, karbantartás és javítás, közüzemiszerződés-kötés, számlázás, ügyfélszolgálat működtetése),⁹¹² valamint a piacnyitás szempontjából fontos víziközműves kapcsolódó szolgáltatást. A törvény szerint „kapcsolódó szolgáltatás” a szerződés alapján a víziközmű-szolgáltató által más víziközmű-szolgáltató részére nyújtott ivóvíz-értékesítési vagy szennyvízelvezetési és -tisztítási szolgáltatás.⁹¹³ A víziközmű-szolgáltatás engedélyköteles tevékenység, s az engedélyt a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal (a Hatóság, MEKH) adja ki.⁹¹⁴ Az engedély kizárólagos jogot biztosít, és kötelezettséget ír elő az engedélyben meghatározott ellátási területen víziközmű-szolgáltatás nyújtására.⁹¹⁵ A Hatóságnak, az engedély kiadását követően és egy hatályban lévő üzemeltetési szerződés ideje alatt beleszólási joga van az üzemeltetésért felelős vállalkozás cégügyeibe is. Abban az esetben szerezhethet más vállalkozás több mint 25 százalékos tulajdonjogot az ilyen vállalkozásban, ha ahhoz a Hatóság hozzájárul.⁹¹⁶ A működési engedély kiadásának feltételeit nézve pedig egyértelmű, hogy a jogalkotó célja a szolgáltatási piaci tagoltságának konszolidációja volt, ugyanis a 84. § (1) bekezdése szerint a Hatóság „a víziközmű-szolgáltató részére első alkalommal legalább 50.000 felhasználói egyenérték elérése esetén is kibocsátja a működési engedélyt.” Ezt a számot 2014. év végéig 100.000 kell emelni, amennyiben ez nem sikerül, az engedélyt a Hatóság visszavonja.⁹¹⁷ A monopolizációs szerkezeti átalakítással és a MEKH hatáskörének bővítésével kapcsolatban jegyzi meg egy szerzőpáros, hogy „[a] közhatalom felhasználása [...] nem a piaci elégtelenségek korrigálását, hanem a versenygazdaság átalakítását, illetve korlátozását célozza.”⁹¹⁸ Ezzel a megállapítással messzemenőig egyet lehet érteni, de felvetve annak a kérdését is, hogy a piaci alapú működés ilyen nagymértékben való megváltoztatása milyen célt szolgál, az mennyire

⁹¹⁰ Vksztv., 6. § (5) bek.

⁹¹¹ Vgtv., I. számú melléklet 26. pont.

⁹¹² Azaz, minden, ami víziközmű-szolgáltatás, plusz az addicionális szolgáltatások.

⁹¹³ Vksztv., 2. § 26-27. pontok.

⁹¹⁴ Ibid., 35. §, 1) bek. A törvény a Hivatal elnevezést használja, ami a dolgozatomban célszerűségi okokból nem szerencsés. Mivel a MEKH-nek hatósági jogkörei vannak, Hatóságként fogok rá utalni a továbbiakban.

⁹¹⁵ Vksztv., 35. §.

⁹¹⁶ Ibid., 42. §.

⁹¹⁷ Ibid., 84. § 2) bek.

⁹¹⁸ Horváth M. – Péteri (2012), p. 149.

egyeztethető össze az EU alapelveivel, valamint a tagságból eredő az integrációs és jogharmonizációs keretekkel.⁹¹⁹

A törvény a vízszolgáltatással kapcsolatos feladatok ellátását, ellátásának a felügyeletét a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal hatáskörébe utalja.⁹²⁰ A MEKH döntéseivel szembeni jogorvoslatra bírósági felülvizsgálat formájában van lehetőség, azonban a bíróság az eljárás során a víziközmű-szolgáltatásról szóló törvény 4. § (4) bekezdése szerint a Hatóság határozatát nem változtathatja meg.⁹²¹ A bíróság dönthet a döntés helybenhagyása vagy megsemmisítése mellett, akár új eljárás lefolytatásának elrendelésével egy időben. Az általános felügyeleti feladatok alól kivétel a fogyasztóvédelmi feladatok felügyelete, melyet a törvény átenged a fogyasztóvédelmi hatóságnak.⁹²² A Hatóság felügyelettel járó és szakhatóságként is működő finanszírozását a törvény a felügyeleti díj és az igazgatási szolgáltatási díj által biztosítja.⁹²³ A víziközmű-szolgáltatásért végső soron azonban a nemzeti fejlesztési miniszter a felelős.⁹²⁴

A törvény 6. §-a szerint víziközmű kizárólag az állam⁹²⁵ vagy települési önkormányzat tulajdonába tartozhat, kivéve, ha a víziközmű idegen ingatlanon van. Ebben az esetben vízvezetési szolgálmi jog keretében van lehetőség a víziközmű használatára. Ez a rendelkezés vonatkozik az új hálózatként épített rendszerekre is, amennyiben azokat nem az állam vagy önkormányzat építi: az ilyen beruházások az üzembe helyezés időpontjában az állam vagy az önkormányzatok tulajdonába kerülnek át.⁹²⁶

Magyarországon vízszolgáltatást, víziközmű-üzemeltetést vagyonkezelési szerződésen, koncessziós szerződésen vagy bérleti-üzemeltetési szerződésen keresztül lehet végezni.⁹²⁷ Az írásban kötött, 15-35 év szolgáltatási időre szóló szerződésekre,⁹²⁸ eltérő rendelkezések hiányában, a Hatóság pályázatot ír ki. A koncessziós szerződést bármilyen gazdasági társasággal, vagyonkezelési szerződést és bérleti-üzemeltetési szerződést csak olyan

⁹¹⁹ Lásd még, hasonlóan: Ibid., 149-150.

⁹²⁰ Vksztv., 3. §.

⁹²¹ Ibid., 4. § (4) bek.

⁹²² Ibid., 3. § (2) bek.

⁹²³ Ibid., 5. § (5) bek.

⁹²⁴ Lásd, az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről szóló 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet.

⁹²⁵ A törvény rendelkezései szerint az „állami tulajdonú víziközmű felett a Magyar Államot megillető tulajdonosi jogok és kötelezettségek összességét az állami vagyon felügyeletéért felelős miniszter gyakorolja.” Ibid., 6. § (3) bek.

⁹²⁶ Ibid., 8. §.

⁹²⁷ Ibid., 15. §.

⁹²⁸ Ibid., 17. §.

gazdasági társasággal lehet kötni, amelyekben az állam vagy az önkormányzat tulajdonosi résszel rendelkezik, vagy ha nem, akkor a vállalkozás projektcégként, kizárólag a vízszolgáltatási és kapcsolódó feladatok végrehajtására jött létre. Véleményem szerint ez szerencsétlen kitétel, mert indokolatlanul behatárolja azoknak a vállalatoknak a körét, amelyek indulhatnak a pályázati kiírásokon, s így a piaci verseny kialakulásában a potenciális versenytársak megjelenését is korlátozza.

A nemzeti vagyontörvény azonban megteremti a szerződés nélküli víziközmű-szolgáltatás lehetőségét is.⁹²⁹ Bár ennek társasági jogi feltételei vannak, hiszen csak bizonyos tulajdonosi szerkezetű gazdasági társaságokon keresztül valósítható meg, mégis megteremti annak a lehetőségét, hogy az önkormányzatok versenyeztetési eljárás nélkül, saját vállalkozásuknak adják át a szolgáltatás-nyújtás lehetőségét és feladatát. Bár véleményem szerint ez visszaélésekre adhat okot, Európában nem új keletű jelenség.⁹³⁰ Különösen aggodalmat keltő, hogy egy az ilyen „in house” konstrukció esetében a közbeszerzési törvény is eltekint a közbeszerzés kiírásától, amennyiben az ajánlattevő az ajánlatkérő kizárólagos tulajdonában áll, és az adott évben elért üzleti bevételének 80% az ajánlatkérővel kötött szerződésekből származik.⁹³¹ Azzal együtt, hogy a kizárólagos tulajdon fogalmát az Európai Unió Bírósága is kiterjesztően értelmezi, fontos átgondolni, hogy egy ilyen konstrukció Magyarországon hogyan működhet. Ezzel kapcsolatban érdemes néhány bekezdést szentelni egy friss Európai Bírósági ítéletnek.

Az in house szolgáltatással kapcsolatban az Európai Unió Bírósága 2012 november végén hozott ítélete szerint „az olyan ajánlatkérő, mint a területi önkormányzat, nem köteles közbeszerzési szerződés odaítélésére irányuló eljárást lefolytatni, amennyiben a nyertes ajánlattevő szerv felett ahhoz hasonló ellenőrzést gyakorol, mint a saját szervei feletti ellenőrzés, és e szerv a tevékenysége lényeges részét a részvényeivel rendelkező ajánlatkérő vagy ajánlatkérők javára végzi”.⁹³² Annak, hogy az in house szolgáltatást milyen szerződés keretein belül végzi a vállalkozás, szintén nincs jelentősége. A „hasonló ellenőrzés” alatt a Bíróság azt érti, hogy a „szóban forgó jogalany olyan ellenőrzés alatt áll, amely lehetővé teszi az ajánlatkérő számára e jogalany döntéseinek a befolyásolását. Ennek során olyan meghatározó befolyás lehetőségének kell fennállnia, amely kiterjed mind e jogalany stratégiai

⁹²⁹ Nvtv., 12. §. 9. bek.

⁹³⁰ Lásd a korábban idézett párizsi Tribunal Administrative döntését.

⁹³¹ 2011. évi CVIII. törvény a közbeszerzésekről, 9. § 1) bek., (k) pont.

⁹³² C-182/11 and C-183/11 összevont ügyek, 25. bek.

céljaira, mind pedig annak fontos döntéseire.”⁹³³ Mind strukturális, mind funkcionális ellenőrzést kell gyakorolni tehát. Ítéletében a Bíróság hangsúlyozta, hogy a formális ellenőrzés nem elegendő, annak tényelegesnek kell lenni.⁹³⁴ Ez azért fontos, mert a víziközművek esetében, amennyiben közös tulajdonban marad/lesz a szolgáltatásnyújtásért felelős vállalkozás, függetlenül azok formáitól, minden tulajdonosnak azonos befolyással kell rendelkezni.⁹³⁵ Ellenkező esetben az üzemeltetési jogot csak közbeszerzési eljárás keretén belül lehet kiírni. Azokban a regionális vállalatokban, amelyekben az állam és az önkormányzat a tulajdonos, ez szintén külön figyelmet kíván (tekintettel arra, hogy 2013. január 1-je után a hálózattal kapcsolatos tulajdonjogok visszakerülnek a szolgáltatás nyújtásért felelőshöz).

Az üzemeltetési jogviszonyok között a következő különbségek vannak. Üzemeltetési jogosultság odaítélése csak a koncessziós szerződés esetében biztosít valós, vagy annak tűnő versenyhelyzetet. Míg vagyonezelési szerződés akár versenyeztetés nélkül is, bérleti-üzemeltetési szerződés koncessziós eljárás lefolytatása hiányában is köthető, azaz a piac támadhatósága névleges. Koncessziós szerződés megkötése esetén is van lehetőség az eljárás mellőzésére, amennyiben a szolgáltatást olyan gazdálkodó szervezet nyújtja, amiben az állam vagy az önkormányzat kizárólagos részesedéssel bír. Kiválóan jellemzi a törvény ezen rendelkezéseit Horváth M. – Péteri: „A hatályos magyar szabályozás érdekessége a víziközmű-vagyon tulajdoni rendezésének és a szolgáltatásnyújtási célú működtetés államosítási törekvésének az összefonódása.”⁹³⁶

A szerződésfajták közül kiemelendő a koncessziós szerződés, amelynek időtartama a szerződés lejártá után legfeljebb egy alkalommal, az eredeti időtartam felével meghosszabbítható. Ez minimális esetben ez 15-22,5 év közötti szolgáltatási időszakot, maximálisan pedig 45 éves szolgáltatási időtartamot jelent. A nemzetközi tapasztalatok alapján kijelenthető, hogy ez meglehetősen hosszú időszak, és ennek következtében a „támadható piacot” a szolgáltatás ellátásáért felelős így hosszú időre lezárja. A vagyonezelési szerződés keretében végzett üzemeltetés ideje alatt a jogosultnak el kell végeznie az állam megőrzéssel kapcsolatos tevékenységeket, valamint el lehet végeznie a hálózattal kapcsolatos felújítási munkálatokat is, melyeknek a költségét a szolgáltatási időszak lejártakor

⁹³³ Ibid., 27. bek.

⁹³⁴ Ibid., 31. bek.

⁹³⁵ Ibid., 33. bek.

⁹³⁶ Horváth M. – Péteri (2012), p. 152.

a fejlesztési értékből kivont amortizációval csökkentett értéken az ellátásért felelősnek kell megfizetnie.⁹³⁷ A bérleti-üzemeltetési szerződés esetében, hasonlóan a polgári jogi bérlethez, a hálózat fejlesztéséről az ellátásért felelős gondoskodik, az üzemeltető csak önálló vállalkozási szerződés keretein belül végezhet fejlesztési munkákat.⁹³⁸ A törvény 31. §-a szerint bérleti-üzemeltetési szerződés esetében a víziközmű üzemeltetési jogának megszerzése ellenérték fizetéséhez köthető, gyakorlása kizárólag bérleti vagy használati díj fizetése ellenében folytatható. Mindegyik jogviszonyra igaz azonban, hogy közvetlenül az üzemeltetéshez köthető résztevékenységet, a Hatóság engedélyének függvényében, az üzemeltető kiszervezhet, egészen addig, amíg az nem haladja meg az évi nettó árbevételének a tíz százalékát.⁹³⁹

Aggodalomra ad azonban okot a törvény 45. §-ának (4) és (5) bekezdése, amely az üzemeltetési tevékenységek egy jelentős részét kizárólagos állami/önkormányzati szolgáltatásnyújtási körbe utalja. A rendelkezések szerint 2014. december 31-ét követően csak állami vagy önkormányzati gazdasági társaságok végezhetnek el bizonyos üzemeltetési feladatokat.⁹⁴⁰ A víziközmű-szolgáltatók működésével kapcsolatban a törvény előírja a számviteli szétválasztást, amely olyan elkülönült nyilvántartás vezetését jelenti, amely *„biztosítja az egyes tevékenységek átláthatóságát, a diszkriminációmentességet, továbbá kizárja a keresztfinanszírozást és a versenytorzítást.”*⁹⁴¹ A törvény megteremtette a közérdekű szolgáltató intézményét is, mely szerint abban az esetben, ha a vízszolgáltatás nyújtása veszélybe kerülne, a Hatóság kijelölhet egy, a tevékenység ellátására önkéntesen kötelezettséget vállaló víziközmű-szolgáltatót.⁹⁴²

A víziközmű-szolgáltató a fogyasztó között közüzemi szerződés keretein belül⁹⁴³ jön létre szolgáltatási jogviszony. Hálózatba már bekapcsolt ingatlan esetén a szolgáltatás igénybevételével létrejön a jogviszony.⁹⁴⁴ A szolgáltatással kapcsolatos alapvető vízellátást a

⁹³⁷ Vksztv., 26. §.

⁹³⁸ Ibid., 29. §, 3) bek.

⁹³⁹ Ibid., 45. §.

⁹⁴⁰ A törvény szerint ezek az *„a) víziközmű napi üzemben tartása, b) víziközmű hibaelhárítása, c) víziközmű hibaelhárítási ügyelet nyújtása, d) ügyfélszolgálati tevékenység, e) fogyasztásmérő berendezés leolvasására irányuló szolgáltatás, f) díjbeszedési szolgáltatás, g) felhasználási hely ellenőrzése, vagy h) fogyasztásmérő berendezések cseréje.”* Lásd, 45. § (4) és (5) bekezdés.

⁹⁴¹ Vksztv., 49. §.

⁹⁴² Ibid., 32-34. §§.

⁹⁴³ Lásd, Ptk. 387. §. *“Közüzemi szerződés alapján a szolgáltató köteles meghatározott időponttól a felhasználó számára folyamatosan és biztonságosan a felhasználó igénye szerint meghatározott közüzemi szolgáltatást - így különösen gázt, villamos energiát és vizet - nyújtani, a felhasználó pedig köteles időszakonként díjat fizetni.”*

⁹⁴⁴ Vksztv., 51. § (3) bek.

törvény elsősorban az 58. §-ában írja elő: „(10) A közegészségügyi követelmények teljesítéséhez szükséges ivóvízellátás akkor biztosított, ha az ivóvízellátás legalább 20 l/fő/nap mennyiségben, négy emeletnél nem magasabb lakóépület esetén legfeljebb 150 m távolságon belüli, négy emeletnél magasabb lakóépületben pedig négy emeletnél nem nagyobb szintkülönbséggel járó vízvételési lehetőséggel (közifolyóról, tűzcsapról, szállított vízből) adott.” Ez a korábbiakhoz képest alacsonyabb mennyiség, valamint a büntetés miatt megvont szolgáltatás helyébe lépő alapvető szolgáltatás biztosítására is hamarabb kerülhet sor a törvény szerint.

9.3.2. A víziközmű-szolgáltatás díjai

A dolgozat témájának szempontjából a legfontosabbak az ármegállapítást a központi szintre emelő, azt a Hatóság hatáskörébe utaló rendelkezések. A törvény következtében a központi díjmegállapítás a helyi tulajdonosi jogok gyakorlásának egyértelmű felügyelője lett.⁹⁴⁵ Az új szabályozás megcélozta a korábbi hiányosságainak a pótlását: a keresztfinanszírozás lehetőségének megszüntetését, a költségmegtérülés elve helyes alkalmazását (tekintettel a szennyező fizet elvére és a rendelkezésre álló vízkészletek fenntartható használatára), a központilag felügyelt árstruktúra kialakítását, valamint az alkalmazott árak tartalmi elemeinek a tényleges árakban való megjelenését és annak a harmonizált kontrollját.⁹⁴⁶ Szilágyi a már idézett tanulmányában pozitívan vélekedik a törvény díjakkal kapcsolatos változtatásait illetően.⁹⁴⁷ Ezzel összességében egyet lehet érteni, azonban a szerző pozitív hangvételét azzal egészítem ki, hogy annak érdekében, hogy egyrészt eleget tegyünk a Vízkeretirányelv végrehajtásával kapcsolatos kötelezettségünknek, másrészt, hogy a szolgáltatói ágazat fenntarthatóságát biztosítsuk és a rendelkezésre álló vízforrásokat legjobb minőségükben megőrizzük, a Hatóság végrehajtó szerepének kiemelt szerepe van, és az árakkal kapcsolatos részletszabályok kompromisszummentes betartatása elengedhetetlen. Egyelőre ezen a területen még nincs tapasztalata sem a hatóságnak sem a fogyasztóknak. Úgy gondolom, hogy

⁹⁴⁵ Vksztv., 62-73. §. Hasonlóan a vízszolgáltatások központi irányításához, a hulladékgazdálkodás feletti árhatósági szerepet is a MEKH kapta meg, 2012-ben, az új hulladékgazdálkodási törvénnyel. Lásd, 2012. évi CLXXXV. törvény a hulladékról. A dolgozat készítésével egy időben jelent meg Szilágyi János Edének a már idézett tanulmánya. Szilágyi (2012). A tanulmány megállapításait és a jelen fejezet következtetéseit, ahol mód van rá, összehasonlítom.

⁹⁴⁶ Ezekre különösen a Vízkeretirányelv rendelkezéseinek a végrehajtása miatt volt szükség. Lásd, Vízkeretirányelv, 9. cikk. Illetve, lásd: Szilágyi (2012), p. 93.

⁹⁴⁷ Ibid., pp. 93-94.

a törvény – kétségtelenül hiányokat felmutató, vagy csak alapelvi szinten határozott – szakaszait⁹⁴⁸ korai még dicsőíteni.⁹⁴⁹

A törvény 63. §-a szerint a „*víziközmű-szolgáltatás díját alapdíjből és fogyasztással arányos díjből álló kéttényezős díjként kell megállapítani*”. A kéttényezős díjformula mind a vízszolgáltatásra, mind a szennyvíz-szolgáltatásra vonatkozik. A fogyasztással arányos díjak vonatkozásában, a lakossági fogyasztók esetében, a nem lakossági felhasználókhöz képest alacsonyabb díjak is meghatározhatók,⁹⁵⁰ ez a különbség azonban maximum ötven százalékos lehet. A díjakról szóló a rendelkezésnek köszönhetően azonban, ellentétben az alapelvek között megjelent keresztfinanszírozás tilalma elvére, sajnos, megmaradt a keresztfinanszírozás lehetősége az fogyasztói csoportokon belül.⁹⁵¹ A helyi víziközmű-szolgáltatás nyújtásáért felelősök pedig kevésbé tudják befolyásolni a fejlesztéseket és a szolgáltatás minőségét, illetve ezek számon kérhetőségét.

A közműves ivóvízellátás díját (azaz a szolgáltatás hatóságilag meghatározott árát) a Hatóság javaslatának figyelembevételével a víziközmű-szolgáltatásért felelős miniszter rendeletben állapítja meg évente.⁹⁵² Amennyiben az üzemeltető a hatósági ártól eltérő díjat határoz meg, azt csak a Hatóság jóváhagyásával teheti.⁹⁵³ A víziközmű-szolgáltatás díjait víziközmű-szolgáltatónként vagy víziközmű-rendszerként és víziközmű-szolgáltatási ágazatonként kell meghatározni, figyelemmel a következő szempontokra:⁹⁵⁴ „*a) díjaknak ösztönözniük kell a biztonságos és legkisebb költségű víziközmű-szolgáltatást, a gazdálkodás hatékonyságának*

⁹⁴⁸ Különösen a Vksztv., 1. § (1) bek. e), g), h), i), k) pontjai.

⁹⁴⁹ Horváth M. – Péteri is kritikusan fogalmaznak. A központi ármegállapításban a „decentralizált szolgáltatásszervezés alapelemeit” vélik halványodónak. In: Horváth M. – Péteri (2012), p. 153.

⁹⁵⁰ Vksztv., 64. § (1) bek.

⁹⁵¹ A keresztfinanszírozás intézményével kapcsolatban Szilágyi észrevehetően optimistább. Hasonlóan pozitívan értékeli a szolidaritás elvének megjelenését, tekintettel az országon belüli eltérő vízügyi adottságokra. Ezzel nem tudok egyetérteni, hiszen az ország területe vízügyi szempontból meglehetősen homogén (a magas arzéntartalmú települések költségelemei nem elsősorban a vízgyűjtő-terület heterogenitását, hanem a vízminőségi szabványok miatti különbségeket jelenti). Az ország a Duna vízgyűjtőterületén fekszik, sajátosságait a Kárpát-medence klímája és jellegzetességei határolják be. A vízkezeléssel kapcsolatos költségkülönbségek az árak közötti nagymértékű eltérést nem indokolják. A bizonytalan tartalmú költségelem – véleményem szerint – egy kibúvó lehet az árhatóságnak, amennyiben az aktuálpolitikai érdekeknek megfelelően területi alapon csökkenteni szeretné a vízdíjak mértékét. In: Szilágyi (2012), p. 94.

⁹⁵² Vksztv., 65. §.

⁹⁵³ A törvény 76. § 3) bekezdése alapján a meghatározottól eltérő díjat határozat meg a Hatóság, amennyiben a) a településen addig nem nyújtott víziközmű-szolgáltatás kerül bevezetésre, „*olyan víziközmű-beruházást adnak át, amely következtében a települést ellátó vízközmű-hálózat működtetési költségei megemelkednek, víziközmű-beruházásra vonatkozó szerződés vagy átadott víziközmű-beruházás vonatkozásában – szerződésben vállalt kötelezettségként – a víziközmű pótlási fedezetét vagy a beruházás finanszírozásához igénybe vett külső forrás hitelszolgálati fedezetét a víziközmű-szolgáltatás díjába be kell építeni, vagy törvényben meghatározott, vagyonkezeléssel kapcsolatos kötelezettség teljesítése érdekében szükséges.*”

⁹⁵⁴ Ibid., 62. §.

*javítását, a kapacitások hatékony igénybevétele, a szolgáltatás minőségének folyamatos javítását, valamint a természeti erőforrások kímélete elvének érvényesülését; b) figyelembe kell venni a folyamatos és biztonságos víziközmű-szolgáltatás indokolt költségeit, valamint a környezetvédelmi kötelezettségek teljesítésének indokolt költségeit, ideértve különösen a vízbázisvédelem indokolt költségeit.*⁹⁵⁵ Az előkészületi közgazdasági elemzéseket a díjak meghatározásához szintén figyelembe kell venni.⁹⁵⁶ A díj meghatározásakor csökkentő tényezőként kell azonban tekinteni a víziközmű-szolgáltatás teljesítéséhez biztosított, a költségek ellentételezésére kapott költségvetési és önkormányzati támogatásokra. A támogatások lehetősége (s nem csak a figyelembe vétele) is felvethet azonban problémákat. Egyrészt, a támogatásoknak a releváns, állami támogatásokra vonatkozó uniós szabályok miatt nem lehet szelektív karaktere. Ennek fényében kérdés, hogy úgy oldja-e ezt meg a Hatóság, hogy minden szolgáltatónak azonos mértékben nyújt (például működési) támogatást? Amennyiben igen, akkor féltő, hogy ez semmivel nem fogja hatékonyabb működésre sarkallni a vállalkozásokat, mint a korábbi szabályok. Amennyiben nem, akkor feltehető, hogy a más szolgáltatási területen működő vállalkozások megalapozott panasszal tudnak élni. Tekintettel a szektor stratégiai szerepére, valamint a vállalkozások méretére, ez akár az Európai Bizottságot érintő üggyé is kinőheti magát.

A törvény egyik legfontosabb újítása a víziközműves kapcsolódó szolgáltatás díjainak a meghatározására vonatkozó rendelkezés.⁹⁵⁷ Az átadási árra, azaz a víziközműves kapcsolódó szolgáltatás díjának mértékére vonatkozó szabályok megalkotását a törvény a szakminiszterhez utalja. Fontos hiányossága a jogszabálynak, hogy az átadási árra vonatkozó részletszabályokat annyiban tartalmazza csak, hogy a díj meghatározásánál figyelemmel kell lenni az átadott víz mennyiségére, a kereteit is csak annyiban, hogy visszautal a víziközmű-szolgáltatás díjára vonatkozó rendelkezésekre és megemlíti, hogy a közüzemi szerződésen visszterhes átadási szerződést kell érteni.⁹⁵⁸ Úgy érzem, hogy ez hiányos útmutatás.

A jogszabály 73. §-ban foglaltak szerint a víziközmű-szolgáltatás díjaira vonatkozó rendelkezések betartását a Hatóság ellenőrzi. Az ellenőrzési jog keretein belül a Hatóság megtilthatja a jogszabálysértő díj alkalmazását, a jogszerűtlenül szerzett díjfelesleget

⁹⁵⁵ Ibid., 62. §.

⁹⁵⁶ Kiemelendő, hogy a törvény nem úgy fogalmaz, hogy az elemzésektől eltérni nem lehet.

⁹⁵⁷ Vksztv., 67-68. §-ok.

⁹⁵⁸ Ibid., 68. §.

visszafizettetheti, bírságot szabhat ki. Nincs azonban közvetlen és kötelezően alkalmazandó díjmegállapító hatásköre (ellentétben például az angliai-walesi szabályozóval).

A törvény meghatározza a víziközmű-fejlesztési hozzájárulás fogalmát is, amely alatt azt a díjat érti, amelyet a nem lakossági felhasználóknak kell fizetni a víziközmű-szolgáltató felé egyrészt a kapacitás biztosításáért, másrészt pedig akkor, amikor a szolgáltatás paraméterein javítani szeretne.⁹⁵⁹ A díjra vonatkozó részletes szabályokat azonban egyelőre nem ismerhetik azok a vállalkozások, akik csatlakozni szeretnének a vízióközmű-hálózatokhoz, hiszen a jogokat csak 2015. január 1-jei hatállyal fogja a Hatóság gyakorolni, a részletes szabályok ugyanis akkor lépnek hatályba.⁹⁶⁰ A díjat is először csak 2015-ben fogja megállapítani a Hatóság. Az előzetes előkészítő felméréseknek és egyeztetési folyamatoknak, véleményem szerint, sokkal hamarabb kell elkezdődni.

A víziközmű díjak szerkezetének és tényleges mértékének meghatározása a kormány és a Hatóság kezébe került, hasonlóan az új hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjhoz.⁹⁶¹ A víziközmű-szolgáltatás díjainak szerkezetét és a víziközműves kapcsolódó szolgáltatás körében az ivóvíz átadási árszerkezetét, azaz a hozzáférési, illetve kapcsolódási árak alapvető struktúráját a törvény alapján a kormányrendeletben határozza meg.⁹⁶² Így az árhatóság tartalmi, s egyben érdemi szerepe a szakminiszttertől átkerült a kormányhoz, amely rendelkezés szakmai-hatékonysági szempontjai nem világosak. A tartalmi elemeken túl azonban a konkrét ármeghatározás joga a szakminiszternél marad, aki megállapíthatja „*a víziközmű-szolgáltatás díjait és azok alkalmazásának kezdőidőpontját*”, továbbá joga van a víziközműves kapcsolódó szolgáltatás körében az ivóvíz átadási árainak és azok alkalmazásának az időpontjának, valamint az átvett szennyvíz kezelési díjait és azok

⁹⁵⁹ A törvény 69. §-a szerint nem kell azonban „*víziközmű-fejlesztési hozzájárulást fizetnie a központi költségvetési szervnek és annak költségvetési intézményének, a helyi önkormányzatnak és annak költségvetési intézményének, valamint normatív állami támogatásban részesülő, közfeladatot ellátó, nem nyereség- és vagyonszerzési célt szolgáló egyéb intézménynek.*”

⁹⁶⁰ A törvény 70. §-a a törvény 75. § 6) bekezdése alapján 2015. január 1-jén lép hatályba. A díjmeghatározáskor tekintettel kell lenni a pozitív hálózati externáliákra, a költségek minimalizálásának elvére, valamint az ésszerűség elvére. A törvény fogalmazásában ez így hangzik: „*A víziközmű-fejlesztési hozzájárulást úgy kell meghatározni, hogy az igények befolyásolásán keresztül segítse elő a legkisebb költség elvének érvényesülését, valamint vegye figyelembe a víziközmű-rendszerbe később bekötött felhasználók bekötésének hatásaiból származó előnyöket. A víziközmű-fejlesztési hozzájárulás nem haladhatja meg a bekötés érdekében közvetlenül víziközmű-fejlesztésre fordított összeg nagyságát.*” Lásd, 70. § 2) bek. Az ármegállapítás kötelező érvényű, azaz aki a víziközmű-szolgáltatásba be szeretne kapcsolódni, annak víziközmű-fejlesztési hozzájárulást meg kell fizetni.

⁹⁶¹ A hulladékgazdálkodási díjról rendelkezik a 2012. évi CLXXXV. törvény a hulladékról, a törvény 46-47. §-aiban.

⁹⁶² Vksztv., 74. § (1) bek. 15-16. pont.

alkalmazásának kezdő időpontjának a megállapítására.⁹⁶³ Ennek a kötelezettségének először 2013. szeptember 15-ig kell eleget tenni. A törvény szerint 2015. január 1-jét követően pedig a kormány határozhatja meg a víziközmű-fejlesztési hozzájárulás alapelveit, szempontjait és a díjak elemeit.

9.4. Egyéb, a törvénytől független költségelemek megjelenése a víz árában

A víz árával kapcsolatos számításoknak két olyan eleme is van a hazai szabályozásban, amelyek a Vízkertirányelvre utalnak vissza: a környezetterhelési díj és a vízkészletjárulék.

A környezet terhelésének mérséklése érdekében elfogadott 2003. évi LXXXIX. törvény rendelkezik a környezetterhelési díjról. A törvény célja az volt, hogy megteremtse az állam és a környezethasználók közötti arányos teherviselést, és erre megtalálja a leghatékonyabb megoldást.⁹⁶⁴ A törvény 7-10. §-a rendelkezik a vízterhelési, a 11-14. § pedig a talajterhelési díjról.⁹⁶⁵

A vízterhelési díj vízjogi engedélyezés alá tartozó tevékenységek esetében alkalmazható, az állam vagy a helyi önkormányzatok költségvetésének bevételi oldalát bővítő forrás, míg a talajterhelési díj pedig azokat terheli, akik a műszakilag rendelkezésre álló közcsatornára nem kötnek rá, és engedélyköteles egyedi szennyvízelhelyezést alkalmaznak.⁹⁶⁶ Mivel azonban mindkét díj fogyasztókra való háritásának szabályai hiányosak, valamint a törvény nem rendelkezik a díjak felhasználásáról sem, a környezeti javak értékének a fogyasztói (vagy az összekapcsolási árban való) megjelenésére – és ezáltal a tudatos vízhasználatra való ösztönzésre – a díjak jelen formájukban alkalmatlanok.⁹⁶⁷

A vízgazdálkodási törvény rendelkezik még a vízjogi létesítéshez kötött vízkészletjárulékról,⁹⁶⁸ amely a fogyasztó a lekötött (lakossági felhasználó esetében), vagy a ténylegesen felhasznált vízmennyiség után köteles fizetni. A díj kiszámításának részleteiről egy miniszteri rendelet gondoskodik.⁹⁶⁹ A díj környezeti javakkal és az erőforrás-készlettel

⁹⁶³ Ibid., 74. § (2) bek. 3-4. pont.

⁹⁶⁴ 2003. évi LXXXIX. számú törvény a környezetterhelési díjról (Kthtv.), 1. §.

⁹⁶⁵ A talajterhelési díj a szennyvíz-elvezetéssel kapcsolatos, így annak részletesebb elemzése nem szükséges.

⁹⁶⁶ Lásd a Kthtv. 7-11 §-ait.

⁹⁶⁷ Némileg különböző véleményen van a jelen szabályozás előtti állapotot elemző Koskovics-Ungvári tanulmány, ami a környezetterhelési díjak funkcióját a környezeti javak használatának ellenértékeként elfogadja. In: Koskovics – Ungvári (2011), p. 306.

⁹⁶⁸ Vgtv., 15A-15F. §.

⁹⁶⁹ 43/1999. (XII.26.) KHVM rendelet a vízkészletjárulék kiszámításáról.

való kapcsolata magától értetődő, ugyanakkor gyakorlati hasznossága kérdéses.⁹⁷⁰ Összességében megállapítható, hogy a környezetterhelési díj és a vízkészletjárulék mértékükben és célzottságukban nem felelnek a természeti források kímélete elvének. Egyes szerzők szerint a közvetett költségek elszámolásának a kötelezettsége ezt az anomáliát igyekszik orvosolni.⁹⁷¹

9.5. A 2011. évi CCIX. törvény módosítása

A 2011. évi CCIX. törvényt a 2012. évi CVI. törvény módosította (Vktv. mód.). A 2012. júliusi módosítás más víziközmű-szolgáltatással kapcsolatos törvények módosítására is kiterjedt.⁹⁷² A módosítások következtében kiegészült a vízgazdálkodási törvény, és a vízszolgáltatási feladatokat – az igazgatási jellegű vízgazdálkodási feladatokat kivéve – a víziközmű-szolgáltatásról szóló törvény hatáskörébe utalta. A települési önkormányzatok vízgazdálkodási feladatai között pedig kizárólag a nem közműves vízellátásokkal kapcsolatos feladatokat hagyta meg.⁹⁷³ Ez azonban csak az osztályozási rendszert változtatta meg, hiszen az önkormányzatoknak ugyanúgy feladata maradt a vízszolgáltatás azzal, hogy annak felügyelete a MEKH-hez tartozik.

A módosítás a víziközmű-szolgáltatásról szóló törvény 2. §-át egészítette ki, és a vízszolgáltatások piacán a verseny megnyitása szempontjából fontos fogalmakat határozott meg. Így az *„átadási pont (olyan víziközmű, amely beépített mérőberendezés, elzárószerelvény és mintavételi lehetőség útján biztosítja két víziközmű-rendszer kapcsolatát), a csatlakozó hálózat (több felhasználási hely ivóvizét az ivóvíz-bekötővezeték végpontjától a házi ivóvízhálózatokba szállító vízvezeték-hálózat, [...] amely az érintett felhasználási helyek szerinti ingatlantulajdonosok közös tulajdonát képezi), az ellátási terület (olyan [...] egyértelműen behatárolható terület, amelyen belül a felhasználók részére az adott víziközmű-szolgáltatást ugyanaz a víziközmű-szolgáltató végzi), az ivóvíz-törzshálózat (olyan a víziközmű-rendszer részét képező hálózat, amely az ivóvíz-főnyomóvezetékéből, az erre kapcsolt elosztóvezetékéből és ezek berendezéseiből áll), és a rendszerfüggetlen víziközmű-elem (a víziközmű olyan nem egyedi gyártású berendezése, alkotórésze, amely a víziközműtől*

⁹⁷⁰ Ezt támasztja alá a már idézett 2011-es MTA tanulmány is, valamint az állítással Szilágyi sem vitatkozik idézett tanulmányában. Lásd még: Koskovics – Ungvári (2011), pp. 305-328.; illetve Szilágyi (2012), p. 98.

⁹⁷¹ Horváth M. – Péteri (2012), p. 155.

⁹⁷² Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény, Vgtv., a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény.

⁹⁷³ Vktv. mód., 2-4. §.

*állagsérelem nélkül elválasztható [...] szabadon áthelyezhető).*⁹⁷⁴ Úgy gondolom, hogy a fenti fogalmak meghatározása a jogalkotó komoly jelzése annak érzékeltetésére, hogy az esetleges versenytársak belépési lehetőségeit hol képzelet el.

9.6. Az új szolgáltatási rendszer értékelése

Az állam a törvény elfogadását megelőző időszakban elsősorban az ivóvíz minőségi védelmére koncentrált, az igazgatási problémákat vízügyi kérdésként közelítette meg, és nem hanyagolta azt, hogy a vízszolgáltatás, tekintettel a szolgáltatók általánosan erőfölényes helyzetére, nem csak igazgatási-környezeti, hanem gazdasági szabályozási (elsősorban versenyjogi) kérdés is. Az új rendszer az inkumbensek domináns piaci helyzetét megerősítette és a szolgáltatások nyújtásának ellenőrzését állami szintre emelte. Az újdonsült víziközmű-igazgatással kapcsolatban nem lehet átgondolt és az EU normáinak megfelelő központi stratégiáról sem beszélni: míg korábban a vízszolgáltatás irányítása, fejlesztése és jövőképeinek a kialakítása az önkormányzatok feladatai közé tartozott, és ennek következtében nem volt összehangolva, elsősorban helyi érdekeket mutatott fel, és finanszírozási eszközök hiányában csak egy helyben toporgott, addig ma egy nem megfelelően előkészített, az érintettek konzultációját nélkülöző eljárásban, egy – véleményem szerint – rossz alapkonceptióból kiindulva (állami és önkormányzati kézben történő összpontosítás, túlzott monopolizációs törekvések), egy tapasztalatlan és hatásköri hiányokban szenvedő szabályozóhatóság (valós bírói kontroll nélkül) veszi át a felügyeletet a piac működése felett.⁹⁷⁵ Ez pedig gyökeresen ellentmond annak a sokat idézett megállapításnak, miszerint előbb szükséges a hiteles és megalapozott szabályozást kialakítani, s majd csak azt követően kell az ágazat strukturális viszonyaiba belenyúlni.⁹⁷⁶ A Vksztv. által a korábbi rendszer annyiban változott, hogy a sajátos megrendelő-szolgáltatásnyújtásért felelős-szolgáltatást nyújtó háromszögben az állami szerep nőtt. A jogszabály által felvázolt víziközmű-szolgáltatási rendszer azonban közgazdaságilag megalapozott hatékonysági javulást nem vetít előre.

⁹⁷⁴ Ibid., 11. §.

⁹⁷⁵ Az önkormányzatok azzal sem tudtak semmit kezdeni, hogy egyszerre voltak árhatósági, hálózat-tulajdonosi, a szolgáltatás megrendelőjét megillető jogosultságai, valamint képviselniük kellett a fogyasztói érdekeket. Az sem volt ritka, hogy a szolgáltatást a saját maga szervezett gazdasági társaság által végezték, s így eredmény-orientáltak is kellett lenniük.

⁹⁷⁶ Levy, B. and Spiller, P., *Regulations, Institutions, and Commitment: Comparative Studies in Telecommunications*, London, Cambridge University Press. 1996. Idézve, például: Kessidis, I., *Reforming Infrastructure – privatization, regulation and competition*. World Bank, 2004., p. 262.

Érdekes egy szót ejteni a víziközmű-hálózatok állapotáról is. A hazai piac felaprózódása, a szolgáltatás tökeintenzív jellege miatt nagyon megnehezítette a folyamatos karbantartási és fejlesztési munkálatok elvégzését. A fenntartással kapcsolatos szakmai érdekek háttérbe szorultak. Az országos koordinációért elsősorban a szolgáltatók érdekképviselői szervezete (MaVíz) volt a felelős, mely azonban nem tudta támogatni a hiányos központi vízpolitikai stratégiát. Pozitívum, hogy a 2011. évi CCIX. törvénnyel az Országgyűlés ezeket a problémákat próbálta kezelni: az egységes működési engedélyhez kötött szolgáltatás, a központi ármegállapítás, az egységes felügyeleti jogkörnek a MEKH részére való megadása, valamint a közművek kötelező felújításának elrendelése a korábbi hibákat voltak hivatottak kiigazítani.⁹⁷⁷ Ami korábban önkormányzati hatáskörben volt, az most állami kézbe került a „nemzeti tulajdonlás elvének” térnyerésével. Létrejött a központi árszabályozás (aminek a MEKH a letéteményese), amely, bár szélesebb felügyeleti jogkörrel rendelkezik, szorosan kötődik a mindenkori végrehajtó hatalomhoz (például a miniszter árhatóságként jár el továbbra is). Az állami szerep erősödése is megkérdőjelezhető a piaci hatékonyság javítása szempontjából: semmi nem támasztja azt alá, hogy a közpénzből finanszírozott visszavásárlás, rossz állapotú szolgáltatási rendszerek javítási és fejlesztési munkálatai a fogyasztásból finanszírozhatók lesznek.⁹⁷⁸ Az önkormányzati oldalról az árhatósági feladatok eltűntek ugyan – tekintettel a politikai indokokból mesterségesen költségszint alatt tartott vízdíjakra, ez különösen üdvözlendő –, de megmaradt a szolgáltatói-megrendelői oldalon való kettős jelenlét lehetősége. Ígéretes azonban, hogy a díjnövekedés mértékét egységesen szabályozták már 2012-ben is (4,2%-ban) – úgy gondolom, hogy ez az indokolt piaci konszolidáció keretein belül maradt. Megkérdőjelezhető azonban a törvénynek az a rendelkezése, amely a díjak megállapítását víziközmű-szolgáltatókra lebontva teszi lehetővé, akkor is, ha 2016-ra egy áttekinthetőbb piac fog kialakulni. Úgy gondolom, hogy a rendelkezés önmagában helyes irányba mutat, azonban az országon belüli díjkülönbségek minimalizálása érdekében ennek finomhangolására szükség lesz.⁹⁷⁹

Összességében elmondható, hogy a szabályozási változások egy fejlődési folyamatnak fontos és talán szükséges mérföldkövei, azonban véleményem szerint nem fognak hatékonysági

⁹⁷⁷ Úgy gondolom azonban, hogy volt lehetőség (és van még ma is) olyan szabályozás kialakítására, amely a jelenleginél célratörőbben szabályozza az egyes piaci hiányosságokat.

⁹⁷⁸ Fontos, hogy ez a folyamat még hasznos is lehet (de még inkább semleges), ha megfelelő liberalizációs lépésekkel párhuzamosan kerül bevezetésre. Ez biztosítaná, hogy a piacon a verseny az állami és magánvállalkozások között kialakulhat. Egyelőre azonban ez nem biztosított.

⁹⁷⁹ Horváth M. – Péteri borúsabban látja a rendelkezést. Abban a helyi politika súlyának csökkenését fedezik fel elsősorban. Horváth M. – Péteri (2012), p. 157.

szempontból értékelhető jövőbe mutató és fenntartható változásokhoz vezetni a víziközmű-piacon. A piacért folyó verseny korlátozottá vált, a piacon pedig – az erre való ösztönző mechanizmusok hiányában – nem számíthatunk a hatékony versenytársak megjelenésére. A piac szerkezete vállalat-gazdaságtani szempontból változatlan marad, a környezeti javak beárazása és a költségek megjelenítése a vízárakban hiányos.⁹⁸⁰ Ez végső soron a Vízkereitirányelvből fakadó végrehajtási kötelezettségeink hibás végrehajtásához, valamint a fogyasztói jólét csökkenéséhez vezethet.

A magyar víziközmű piacot 2011. december 31-ét megelőzően a közszféra által tulajdonolt hálózatok, valamint a közszféra és a magánszféra által közösen végzett üzemeltetési szerkezet jellemezte.⁹⁸¹ Úgy gondolom, hogy a törvény egyik legnagyobb hibája, hogy ez a rendszer a törvényalkotó szándékának 2013. január 1-je után, a jogszabály 79. §-ában foglaltaknak megfelelően még inkább egy közszféra által uralt piac képét fogja mutatni, hiszen a hálózati elemek visszakerülnek állami és önkormányzati tulajdonba.⁹⁸²

A törvény rendelkezései szerint az a víziközmű, amely olyan gazdálkodó szervezet tulajdonában áll, amely tulajdonrész a nemzeti vagyona tartozik, 2013. január elseje után az ellátásért felelős tulajdonába kerül át, ingyenesen. Abban az esetben, ha gazdálkodó szervezet tulajdonrész nem tartozik a nemzeti vagyona, és eszközei között sajátjaként víziközművet, vagy víziközmű létrehozására irányuló beruházást tart nyilván, az ellátásért felelőssel azok ellátásért felelős részére történő átruházásáról 2013. október 31-ig írásban megállapodik, azaz szerződéskötési kötelezettsége lesz a tulajdonában álló eszközök elidegenítésére, amelynek visszaterhes átruházási ellenértékét a központi költségvetés finanszírozza. Amennyiben a

⁹⁸⁰ A környezeti javak vízárakban való megjelenésével kapcsolatosan hasonló véleményt fogalmazott meg a 2009. decemberében elkészült országos vízgyűjtő-gazdálkodási terv is. In: *A Víz Keretirányelv hazai megvalósítása. Vízgyűjtő-gazdálkodási terv*. VKKI, 2009. december, pp. 275-293.

⁹⁸¹ A köztulajdonban maradt szolgáltatásnyújtás példája Debrecen (Debreceni Vízmű), míg a magyarországi befektetők által privatizált szolgáltatásnyújtás egyik példája Szolnok (Víz- és Csatornaművek Koncessziós Zrt. Szolnok) városa. Hat nagyobb városban privatizálták a vízszolgáltatást, általában több mint 15 évre szóló koncessziós szerződésekkel. Így a külföldi befektetők részesedést szereztek a szolgáltatást nyújtó vállalkozásokban, azzal, hogy a többségi részesedés az önkormányzatok kezében maradt. (In: Teller and Somogyi (2003), p. 51.)

⁹⁸² A 79. § fontosabb rendelkezései az (1) és (2) cikkekben találhatóak. Ezeket így fogalmazza meg a törvény: „79. § (1) Az a víziközmű, vagy víziközmű létrehozására irányuló beruházás, amely olyan gazdálkodó szervezet tulajdonában áll, mely felett – ide nem értve a munkavállalói résztulajdont – a tulajdoni részesedés egésze a nemzeti vagyona tartozik, 2013. január 1-jén az ellátásért felelős tulajdonába kerül. A tulajdonjog jelen törvény erejénél fogva ingyenesen, a tulajdonjoghoz kötődő jogokkal és kötelezettségekkel együttesen, száll át. (2) Az az (1) bekezdés hatálya alá nem tartozó gazdálkodó szervezet, amely eszközei között sajátjaként víziközművet, vagy víziközmű létrehozására irányuló beruházást tart nyilván, az ellátásért felelőssel azok ellátásért felelős részére történő átruházásáról 2013. október 31-ig – a polgári jog általános szabályai szerint – írásban megállapodik. Szerződő felek az átruházást legkésőbb 2013. december 31. napjáig kötelesek megvalósítani.”

gazdálkodó szervezet nem szeretné eladni az eszközeit és határidőig nem köt szerződést az ellátásért felelőssel, utóbbi kisajátítást kérhet.⁹⁸³ Ismételten felmerül a kérdés, hogy az erőltetett államosítás⁹⁸⁴ mennyiben járul hozzá ahhoz, hogy a víziközmű-szolgáltatások Magyarországon hatékonyabban működjenek. Feltehetően egyáltalán nem. Az intézkedéssel azonban a hazai víziközmű-ágazat is olyan irányvonalat követ, amely Európa egyes országában (például Franciaországban, Olaszországban) már kipróbált gyakorlat. Hangsúlyozom azonban, hogy a közszolgáltatások vagy a közszolgáltatás jellegű szolgáltatások állami vagy önkormányzati kézben való összpontosítása hosszútávú strukturális problémák kezelésére bizonyítottan nem alkalmas és a szolgáltatás színvonalát (valamint a környezeti javak tudatos használatát) sem emeli.⁹⁸⁵ Különösen igaz lehet ez ott, ahol a szabályozóhatóságnak az adott piacra vonatkozó szabályozási gyakorlata nincs.⁹⁸⁶

⁹⁸³ Amennyiben önkormányzat az ellátásért felelős, 2014. május 31-ig élhet ezzel a jogával, azt követően a jog az államot illeti meg. Lásd: 79. § (6) bek.

⁹⁸⁴ Lásd még: Horváth M. – Péteri (2012).

⁹⁸⁵ A korábban idézetteknek megfelelően ezzel ellentétes nézet is létezik, azonban véleményem szerint – a kutatásomban végzett összehasonlítás alapján – azok a megállapítások az EU-ban (és Magyarországon sem) nem helytállóak. Lásd, például: Hall and Thomas (2006).

⁹⁸⁶ Más lenne a helyzet akkor, ha a szabályozás egy már bevezetett és kipróbált ágazati szabályozást érintene.

10. fejezet – A Vízkereitirányelv 9. cikke. A víz, mint ökoszisztéma szolgáltatás árazására tett kísérlet

A Németországgal kapcsolatos jogsértési eljárás említésével kitértem arra, hogy a Bizottság hogyan közelíti meg a tagállamok végrehajtási gyakorlatát. Láttuk, hogy a dolgozat témáját érintő keretirányelvi rendelkezések vonatkozásában több tagállammal kapcsolatban előrehaladott állapotba jutottak az eljárások. Ebben a fejezetben bemutatom, hogy a keretirányelv árazással kapcsolatos rendelkezései milyen viszonyban vannak egymással, valamint hogyan értelmezhetők a szennyező fizet elvének a fényében. Azért van erre szükség, hogy a korábban kifejtett téziseimet – azaz, a hozzáférési árazás szükségességét, a szennyező fizet elvének létjogosultságát, valamint a víz árazásának hatékonysági és költségalapon történő bevezetését –, egy olyan létező keretszabály-rendszerbe tegyem, amely alátámasztja azt, hogy a tézisek tartalmának egy időben történő alkalmazásának az alapfeltételei már adottak a jelenlegi jogszabályok biztosította keretek között is.

10.1. A Vízkereitirányelv 9. cikkének helye a keretrendszerben

Az irányelv 2. cikk 38. pontja, 9. cikke, valamint a III. sz. melléklet a) része az uniós jogi aktusnak azok a részei, amelyek a költségmegtérülési elv alapján történő árazást és a szolgáltatások költséghatékony alkalmazását és szabályozását meghatározzák. A vízszolgáltatás és a víz használatával kapcsolatos gazdasági szabályozási aktusok a tagállamok nemzeti szabályozását különösen érzékenyen érintette. Ezt támasztja alá a németországi piac kapcsán részletesebben bemutatott eljárás is. Ahhoz, hogy érzékeltessem a 9. cikknek (és a tartalmilag kapcsolódó rendelkezéseknek) a víz használatának árazási aktusaiban betöltött szerepét, meg kell értenünk, hogy a 9. cikk hogyan viszonyul az irányelv egyéb fontos rendelkezéseihez, a környezeti célkitűzésekhez és a költséghatékony szabályozáshoz. (A fejezet utolsó harmadában megpróbálom felállítani egy hipotézist azzal kapcsolatban, hogy mi lehet a Bizottságnak a 9. cikk helytelen végrehajtásával kapcsolatos keresetei mögött.⁹⁸⁷)

⁹⁸⁷ Tekintettel arra, hogy a nyilvános dokumentumok a dolgozat lezárásakor még nem lettek közzétéve, ezek a hipotézisek egy lehetséges jogértelmezést mutatnak be, amely azonban különbözhet a Bizottság aktuális gondolatmenetétől. Az értelmezés alapja a fellelhető források, nyilatkozatok és a szerző jogértelmezése, azokban nem játszott közre az, hogy a dolgozat írásakor a szerző az Európai Bizottság munkatársa.

Amennyiben meg akarjuk érteni a 9. cikk rendszerbeli helyét, rendelkezéseit az irányelv 4. és a 11. cikkek fényében kell vizsgálni. A 4. cikk az irányelvvel elérni kívánt környezeti célkitűzéseket határozza meg részletesen, míg a 11. cikk a 4. cikkben meghatározott célkitűzések eléréséhez szükséges intézkedési programok (azaz a tagállami vízgyűjtő-gazdálkodási tervek) elkészítéséről rendelkezik. A programoknak a célok eléréséhez úgynevezett alapintézkedéseket, illetve, ahol indokolt, kiegészítő intézkedéseket kell tartalmazniuk. Az irányelv a 9. cikket, s így a költségmegtérülési elv alapján történő árazást az alapintézkedések között tartja számon.⁹⁸⁸

A 9. cikk indokai – az említetteken túl – nincsenek meghatározva az irányelvben, azokra utalást azonban a 38. preambulumbekzdésben találhatunk: *„A tagállamok által használt gazdasági eszközöknek egy intézkedési terv részét kell képezniük. A vízszolgáltatások költségmegtérülésének elvét figyelembe kell venni, beleértve a vízi környezetben előidézett károkkal vagy kedvezőtlen hatásokkal összefüggő környezetvédelmi és készletgazdálkodási költségeket is, összhangban – különösen – a szennyező fizet elvével.”* Azaz, bár ezek a meghatározások még mindig nem a 9. cikk igazi céljára utalnak, kiemelik annak a szerepét és a tartalmi elemeit, különös tekintettel a környezetben okozott károkra. Így arra a következtetésre juthatunk, hogy a 9. cikk rendelkezéseit az irányelv általános céljainak a fényében kell vizsgálni, különösen, ahogyan a célok az irányelv 1. cikkében találhatók.⁹⁸⁹ Emellett a 9. cikk célja kiterjed a 4. cikkben meghatározott környezeti célkitűzések elérésére is: *„A tagállamok a vízgyűjtő-gazdálkodási tervekben beszámolnak az (1) bekezdés alkalmazásának irányában tervezett lépésekről, amelyek hozzájárulnak ahhoz, hogy teljesüljenek ezen irányelv környezeti célkitűzései, továbbá a különböző vízhasználatok hozzájárulásáról a vízszolgáltatások költségeinek megtérüléséhez.”*⁹⁹⁰ (A víz használatának meghatározását a 2. cikkben találjuk: a definíció a vízszolgáltatást és minden olyan egyéb használatot ideért, amely a víz állapotára jelentős hatással van.) A költségmegtérülési elv alapján történő árazásra vonatkozó célkitűzések tehát azonos szinten vannak a 11. cikkben felsorolt egyéb eszközökkel (például a hatékony vízhasználat, fenntartható vízgazdálkodás, vízminőségi célok). Amennyiben pedig kétség merülne fel, teleológiai következtetést használva arra juthatunk, hogy minél szélesebben határozzuk meg a vízszolgáltatásokat, annál

⁹⁸⁸ Lásd, 11. cikk (3) cikk b) bek.

⁹⁸⁹ Vízkéretirányelv, 1. cikk: *„Ezen irányelvnek az a célja, hogy keretet adjon a szárazföldi felszíni vizek, az átmeneti vizek, a parti tengervizek és a felszín alatti vizek védelmének [...]”* Ez az irányelv általános célja, amit követnek a konkrét meghatározások.

⁹⁹⁰ Ibid., 9. cikk (2) bek.

nagyobb esély van a 4. cikkben kitűzött célok elérésére.⁹⁹¹ Kiemelendő, hogy abban az esetben, ha a 9. cikk rendelkezéseit szűken értelmezzük – azaz a vízszolgáltatások definíciója alatt kizárólag az ivóvíz szolgáltatását értjük – egyrészt a fogyasztókat megfosztjuk a szolgáltatások költséghatékonyságának az összehasonlításától, másrészt szabályozói oldalról sem tudjuk kiválasztani az egyes vízhasználatok leghatékonyabb szabályozását.

10.2. Az irányelv 9. cikkével kapcsolatos feltételezett tagállami jogsértések egy lehetséges értelmezése

A Bizottság által feltételezett tagállami jogsértések alapja, mint fentebb bemutattam, a 2000/60/EK irányelv 2. cikke 38. pontjának szűk értelmezése.⁹⁹² Azok a tagállamok, amelyekkel a Bizottság eljárása rendszeres tárgyalási, indokolással ellátott vélemény kiküldését követő, vagy pedig bírósági szakaszban van, a vízszolgáltatások alatt kizárólag az ivóvízhez kapcsolható szolgáltatásokat (az ivóvíz fogyasztókhöz való eljuttatása és a szennyvíz-szolgáltatás) értik. A Bizottság ezt az értelmezést nem támogatja, elsősorban a vízszolgáltatások költségmegtérülésének veszélyeztetése miatt.

Úgy gondolom, hogy a vízszolgáltatások szűk értelmezése korlátozhatja a 9. cikkben lefektetett célokat – köztük a költségmegtérülés elvét - (és ezáltal közvetve a 4. cikk által lefektetett környezeti célkitűzéseket), mivel a 9. cikk költségmegtérülési elv alapján történő árazási rendelkezései csak a vízszolgáltatásokra, a víz egyéb használatára (azaz olyan folyamatokra, amelyek nem nevezhető vízszolgáltatásnak) nem vonatkoznak. Feltételezem, hogy a Bizottság így attól tart, hogy a szűken vett jogértelmezés kivonná a költségmegtérülés elve alól a vízi erőműveket, a tározókat, a vízi hajózást és minden egyéb vízhasználattal kapcsolatos szolgáltatást, s így nem érvényesülhetnének velük kapcsolatban a környezeti célkitűzések, amelyet az irányelv 4. cikke határoz meg. Fontos, hogy az irányelv szerint a költségekbe – amelyeket meg kell téríteni –, a környezeti és készletgazdálkodási-költségeket is be kellene számítani.⁹⁹³

⁹⁹¹ Lásd még a Bíróság ítéletét a C-188/07. sz. ügy. Commune de Mesquer kontra Total France SA és Total International Ltd. EBHT 2008 I-04501, 38. pont.

⁹⁹² És ezzel összefüggésben a III. sz. mellékletnek a közgazdasági elemzésre vonatkozó rendelkezéseit is.

⁹⁹³ Itt jegyzem meg, hogy a közgazdasági eszközök használata több helyen megtalálható az irányelvben. A CIS útmutató szerint (is) e mechanizmusok célja a környezeti célkitűzések hatékony megvalósítása. Lásd: CIS guidance No. 1, p. 2 és p. 6. Az útmutató megjegyzi még, hogy a környezeti és az erőforrás-költségeknek a vízgazdálkodási tervben való megjelenítése különösen fontos. Lásd: CIS guidance No. 1, p. 9.

Az egyéb vízhasználat kategóriába tartozó „szolgáltatások” is komoly hatással vannak a vízmennyiségre és annak minőségi állapotára, így a vízszolgáltatások szűken vett kategorizálása nem indokolt. Ha azt feltételezzük, hogy a vízszolgáltatások pontosan meg vannak határozva az irányelvben – azaz az irányelv 2000-ben feltehetően taxatív módon listázta azokat és minden új szolgáltatást kizárt a hatálya alól –, akkor olyan szolgáltatásokat zárunk ki a lehetséges alkalmazási körből, amelyek a technikai fejlődés következtében, az irányelv elfogadását követően alakultak ki (alakulhatnak ki). Ez pedig, véleményem szerint nem lehetett a jogalkotók szándéka, tekintettel a 4. cikk alapvető célkitűzéseire, azaz a környezeti célok elérésére, amely nincs tekintettel az időkorlátokra.⁹⁹⁴

Az értelmezést „nehezíti”, hogy az irányelv 2(38) cikke egyrésztől pontosan meghatározza a vízszolgáltatás tartalmát: „*»Vízszolgáltatás« [alatt kell érteni] a) a felszíni vagy felszín alatti víz kivételét, duzzasztását, tárolását, kezelését és elosztását; b) a szennyvíz összegyűjtését és kezelését végző létesítményeket, amelyek a vizet ezt követően felszíni vizekbe bocsátják ki.*” Másrésztől, ez a definíció nem határolja be a szolgáltatás nyújtójának és igénybe vevőjének a körét: azok közintézmények, magánszemélyek és jogi személyek is lehetnek. Illetve, azt sem határozza meg, hogy az ilyen jellegű szolgáltatásokat milyen célból vehetik igénybe, azaz, amikor szolgáltatási tevékenységről van szó, a víz szolgáltatására vonatkozó szabálynak (és minden egyéb, az irányelvben szereplő szabálynak) az alkalmazása kötelező. Ez az értelmezés segíthet egyedül abban, hogy minden olyan szolgáltatás, amely 2000-ben még – az említett technikai és környezeti használat fényében – a jogalkotók előtt ismeretlen volt, a környezeti javak igénybevételére tekintettel legyen beárazva.

Másrésztől, érdekes lehet annak a vizsgálata is, mint utaltam rá, hogy a jogalkotó kimerítő jelleggel vagy példálózó szándékkal sorolja fel az 2. cikk 38. pontjának a) alpontja alatti vízre vonatkozó feldolgozási szakaszokat.⁹⁹⁵ Szükség van-e mindegyik termelési szakaszra, vagy a pont a) alpontjában használt főnevek külön-külön is egy-egy vízszolgáltatási típust jelentenek? Úgy gondolom, hogy abban az esetben, ha azt az értelmezést választjuk, hogy a felsorolás kimerítő jellegű, indokolatlanul behatároljuk a vízszolgáltatásokat, hiszen a fenti definíció szinte egyetlen vízzel kapcsolatos önálló szolgáltatásra sem igaz. Az irányelv

⁹⁹⁴ Az új vízszolgáltatások kialakulásának ad teret a vízgyűjtő-gazdálkodási tervek (vgt.) felülvizsgálatának a lehetősége is. Az első vgt-kre jellemző konzultációs folyamat és hatásvizsgálat elvégzése kötelező, de ezáltal lehetőség van új definíciók bevezetésére, azaz a víz új használatának vízszolgáltatásként való klasszifikálására. Ezt 2015 decemberéig teheti meg minden tagállam. Lásd: Vízkeretirányelv, 13. cikk (7) bek.

⁹⁹⁵ Feldolgozási szakaszként jelölöm a víz „kivételét, duzzasztását, tárolását, kezelését és elosztását” tekintettel arra, hogy ezek célja a víz használata.

különböző hivatalos nyelvű változatai azonban szintén nem adnak minden kétséget kizáró útmutatást: míg az angol, német, olasz, spanyol és portugál változatokban az „és” kötőszó szerepel, addig a francia és a holland változatban az „amelybe tartozik” („qui couvrent” és „voorzien in”) szavak. A magyar változatban, mint a korábban idézett szövegből kiderül, nincs az a) és b) alpont között kötőszó.⁹⁹⁶

A vízszolgáltatások meghatározásának kiterjesztő értelmezését támasztja alá a tagállami szakpolitikai vezetők által készített dokumentum (WATECO iránymutatás) is, amely a vízszolgáltatások meghatározásával kapcsolatban kiemeli az összes olyan szolgáltatást, ami az irányelv 2(38) cikke szerint meghatározott folyamatok révén szolgáltatásként értelmezhető.⁹⁹⁷ A dokumentum ezt kiegészíti azzal a meghatározással, hogy a víz szolgáltatása alatt kell érteni minden olyan közvetítő folyamatot, amely a víz használata és a természet között zajlik. Azaz, a „víz szolgálat”, amikor a víz természetbeni alapvető jellemzői megváltoznak a víz használata következtében. Ennek értelmében nehéz azt elképzelni, hogy például egy vízerőmű energiatermelési folyamata nem vízszolgáltatás. „[A] vízszolgáltatás nem jelent magától értetődően közvetlen vízfogyasztást vagy vízszennyezést, de közvetlenül vezethet a víz ökoszisztémájában morfológiai változáshoz.”⁹⁹⁸ A definíciót követően a dokumentum említi többek között a vízierőművek működtetéséhez elengedhetetlen gátak építését is.

Ezzel kapcsolatban, kiegészítésként érdemes megemlíteni, hogy a „szolgáltatás” definíciója külön fejezetet érdemelne, azonban helyhiány miatt erre a dolgozat keretei között nincs lehetőség. Megjegyzendő, hogy a környezetjogi szempontból használt „szolgáltatás” mást takar, mint az EU-ban elterjedt „belső piaci szolgáltatás” fogalma. A belső piaci értelemben vett szolgáltatás fogalmát a szolgáltatási irányelv⁹⁹⁹ határozza meg:¹⁰⁰⁰ tartalmi elemként jelöli meg a rendszerességet, a gazdasági jelleget és a díjazás ellenében való igénybevételt. Míg ezen irányelv elfogadásának alapja az EUMSZ 53. és 62. cikke volt, ezzel szemben, a Vízkeretirányelv megalkotásának az alapjául az EUMSZ 192. cikk szolgált. A szolgáltatási irányelv a hatálya alól *expressis verbis* kizárja az általános gazdasági érdekű szolgáltatások liberalizációját, valamint kifejezetten utal a vízszolgáltatásra, mint az irányelv által nem

⁹⁹⁶ Az irányelv különböző változatait az alábbi linken, a nemzeti jelzõt változtatva lehet elérni: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0060:hu:HTML> (Ellenõrizve: 2013. március 7.)

⁹⁹⁷ Lásd: WATECO Guidance document, Annex B3, pp. 73 et seq.

⁹⁹⁸ WATECO Guidance document, Annex B3, p. 73.

⁹⁹⁹ Az Európai Parlament és Tanács 2006/123/EK irányelve (2006. december 12.) a belső piaci szolgáltatásokról. (HL L 376/36 2006.12.27.) (Szolgáltatási irányelv)

¹⁰⁰⁰ *Ibid.*, 4. cikk 1. pont.

szabályozott területre.¹⁰⁰¹ A „szolgáltatások” (services) Vízkeretirányelvben való értelmezéséhez segítségül a környezeti károkkal kapcsolatos irányelvet hívhatjuk.¹⁰⁰² Az irányelv a szolgáltatásokat és a természeti erőforrások által nyújtott szolgáltatásokat együttesen így határozza meg: „[...] *egy adott természeti erőforrás által más természeti erőforrás vagy a köz érdekében betöltött funkciók*”.¹⁰⁰³ Az értelmezés szerint – szemben a Szolgáltatási irányelv meghatározásával – nincs szükség sem a szolgáltatás nyújtója és az igénybevevő közötti közvetlen kapcsolatra, sem díjazást eredményező gazdasági kapcsolatra. A környezetjogban a szolgáltatás fogalma tehát jóval szélesebb körben jelenik meg, és nem azonosítható az EUMSZ szolgáltatási szabadságjogra vonatkozó részletszabályaival.

A víz használatának és szolgáltatás-jellegének meghatározásához érdemes még kitékinteni az Egyesült Nemzetek Élelmiszerügyi és Mezőgazdasági Szervezete (FAO) által kiadott dokumentumokra is, amelyek szintén kísérletet tettek a víz által nyújtott szolgáltatások értelmezésére.¹⁰⁰⁴ Ezen dokumentumok alátámasztják azt a gondolatmentet, amelyet fentebb bemutattam, azaz, a vízszolgáltatások meghatározását nem lehet szűken értelmezni.¹⁰⁰⁵ Különösen igaz ez, tekintettel arra, hogy történelmileg a víz használata soha nem egyetlen célt „szolgált”, hanem annak több funkciója volt (öntözés, ivóvíz, energiaforrás).¹⁰⁰⁶ Mivel azonban egy adott szolgáltatás, a többi speciális használat hiányára tekintettel, más használatot is eredményezett, ugyanarra a szolgáltatásra helyettesítő szolgáltatásként is lehet utalni.¹⁰⁰⁷

A vízszolgáltatás magában foglal tehát minden olyan folyamatot, amely a víz igénybevétele által valamilyen pluszt nyújt az igénybevevőnek. Így a víztározókat, a vízelosztás szolgáló

¹⁰⁰¹ Szolg áltatási irányelv, 17. cikk, (1) bekezdés, d) pont.

¹⁰⁰² 2004/35/EK irányelv.

¹⁰⁰³ Környezeti károk irányelv, 2. cikk 13. pont.

¹⁰⁰⁴ Például: Renault, D., *Generalities on Multiple Use of Water*. Elérhető: <http://www.fao.org/nr/water/docs/Generalities-on-MUS.pdf> (Ellenőrizve: 2013. március 6.)

¹⁰⁰⁵ Ellentmond azonban némileg az OECD 1997-es értelmezése a vízszolgáltatásokkal kapcsolatban, amely a víz szolgáltatása alatt olyan közvetítő szolgáltatást ért, ami az egyéb vízfelhasználáshoz eljuttatja a vizet. Lásd: OECD – Glossary of statistical terms. Elérhető: <http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=2913> (Ellenőrizve: 2013. március 7.) Megjegyzem, hogy a water supply és a water services nem azonos fogalmat takarnak. Az OECD az előbbit használja, míg a Vízkeretirányelv az utóbbit. A magyar terminológiában azonban nincs éles különbség a két fogalom között. A „water supply” a hatályos jogszabályok – elsősorban a Vksztv. – fényében, teleologikus értelmezést követve, a víziközmű-szolgáltatással azonosítható.

¹⁰⁰⁶ World Water Forum – Final Report, WWF5 Istanbul Water Guide, 2009, Item No 5. Elérhető: http://www.worldwaterforum5.org/fileadmin/WWF5/Final_Report/WWF5_Final_Report_ENG.pdf (Ellenőrizve: 2013. március 7.)

¹⁰⁰⁷ Például az öntözési rendszerek szennyvíz-elvezetési használata ilyen helyettesítő szolgáltatás, ahol az eredeti vízszolgáltatás (öntözés) szennyvíz-elvezetés hiányában befogadja a másodlagos szolgáltatást (használt víz elvezetése). Lásd még a „Multiple uses of water” és a „Multiple-use services (MUS)” terminusokat.

hálózatokat, a víz kitermelését, az esztétikai élményeket és a hajózást.¹⁰⁰⁸ Amennyiben a víz használatát a vízszolgáltatásokhoz és a költségmegtérülés elvéhez viszonyítva értelmezzük, akkor azt kell kiemelni, hogy a víz használatának eredménye szintén vezethet a víz morfológiai átalakulásához, és mint ilyen hatással lehet a környezetre. A Vízkereitirányelv említett rendelkezései szerint az ilyen tevékenységeknek pedig hozzá kell járulniuk a környezetben bekövetkezett változások helyreállításához, azaz a környezeti és az erőforrásköltségeknek „valahol” meg kell jelenni. Az idézett WATECO iránymutatás ezt azzal erősíti, hogy kiemeli, hogy az ilyen használattal kapcsolatban a tagállamoknak olyan intézkedéseket kell elfogadniuk, amelyek a használat elemzését legalább az ipari, mezőgazdasági és lakossági felhasználók vonatkozásában elemezhetővé teszik, és az elemzés következtében olyan helyzetet alakítanak ki, amely alapján a szolgáltatások az igénybevétel költségeihez hozzá tudnak járulni.¹⁰⁰⁹

Úgy gondolom, hogy ezeknek a rendelkezéseknek egy speciális szabályban, a nemzeti jogban *expressis verbis* meg kell jelenniük, még akkor is, ha egy tagállamnak az a véleménye, hogy a létező nemzeti jogszabályok alapján „hasonló rendelkezések” már a végrehajtási intézkedések nélkül is hatályosak.¹⁰¹⁰

10.3. Összefoglalás

A vízszolgáltatások értelmezése központi kérdés a Vízkereitirányelv célkitűzéseinek az elérése szempontjából. Nem véletlen, hogy a tagállamok jelentős része, köztük Magyarország, a Bizottság értelmezésével szemben, szűken értelmezi az irányelv 2. cikke 38. pontjának a) alpontja és a 9. cikkében foglaltakat. Az ilyen értelmezés ad arra lehetőséget, hogy bizonyos termékek és szolgáltatások vonatkozásában egy tagország alacsonyan tudja tartani az árakat, mellőzve a költség-megtérülés elvét. Amennyiben ugyanis ezen elv alapján a környezeti és az erőforrás-költségek is felszámításra kerülnek, a szolgáltatások és termékek ára – ugyan jobban fogja tükrözni a valós értéküket –, emelkedni is fog. A víz, mint közszolgáltatás esetében ez népszerűtlen politikai döntés lenne. Ezzel együtt, a Vízkereitirányelv 2. cikke 38. pont és a 9. cikkeinek a kiterjesztő értelmezése lehet egyedül az, amely a hosszú távú, fenntarthatósági

¹⁰⁰⁸ Lásd, ezzel kapcsolatban a környezeti javak monetizálásáról szóló fejezetet.

¹⁰⁰⁹ In: WATECO Guidance document, Annex B3, p. 74. Az szintén érdekes kérdésként merülhet fel, hogy a saját részre kitermelt víz használata vízszolgáltatásnak minősül-e. Amennyiben igen, akkor azt is be kellene árazni? Ha igen, akkor ki fizetne kinek a szolgáltatás használatáért? Úgy gondolom, hogy a személyes vízhasználat vízszolgáltatásként való meghatározását nehezebb indokolni.

¹⁰¹⁰ Erre világít rá, többek között a Bíróság C-32/05. sz., Bizottság kontra Luxemburg ügyben 2006. november 30-án hozott ítéletének 65. pontja, amelyben a kényszerítő jelleget értelmezte.

szempontok eléréséhez vezethet. Fontos, hogy a kiterjesztő értelmezés nem jelenti azt, hogy minden szolgáltatást „szigorúan be kell árazni”, hiszen amennyiben a tagállamok úgy döntenek, hogy a költségeket figyelembe vevő árazástól eltekintenek, mert egyéb, az irányelv céljainak elérését nem veszélyeztető eszközt vesznek igénybe, azt a Vízkereitírányelv egyéb rendelkezéseinek a sérelme nélkül megtehetik.¹⁰¹¹ Sőt, abban az esetben, ha a szolgáltatás bearázása mellett döntenek, egyéb szempontokat is figyelembe vehetnek: „[a] tagállamok ennek során tekintettel lehetnek a költségek megtérítésének szociális, környezeti és gazdasági hatásaira, továbbá az érintett régió vagy régiók földrajzi és éghajlati jellemzőire.”¹⁰¹² A vízszolgáltatások helyes értelmezése két szempontból fontos tehát: egyrészt az egész keretirányelv hatékony érvényesülését („*effet utile*”)¹⁰¹³ veszélyezteti a szűken értelmezett vízszolgáltatás, másrészt eleve kizárja a víz használatára vonatkozó gazdasági jellegű megfontolások alkalmazását, köztük a környezeti és erőforrás-költségek bevezetését, a vízszolgáltatások egy részével kapcsolatban.

A központi kérdés tehát, hogy a tagállamok diszkrecionális jogköre, e jogkör alkalmazása előtti szűkítése sérti-e az uniós jogot. Értelmezésem szerint, különösen tekintettel az irányelv 4. cikkében kitűzött környezetvédelmi célokra, igen. Következésképpen, a vízszolgáltatások szűken vett értelmezése nem jelenti az irányelv céljainak mérlegelése következtében kialakított szakpolitikai álláspontot, hanem pusztán rövid távú pénzügyi megfontolást tükröz. Másrészt az ilyen értelmezés eleve kizárja annak a lehetőségét, hogy a tagállam a szennyező fizet elvét, amely a 9. cikk – és általánosan a környezetjog egyik legstabilabb alapelve –, következetesen alkalmazza. Így nincs lehetőség a hatékony felhasználást eredményező, ösztönző jellegű szolgáltatás-arázásra, amelynek alapja a szennyező fizet elve,¹⁰¹⁴ és amely a befektetési költségeken túl a környezeti költségekre is kiterjed.

¹⁰¹¹ Vízkereitírányelv, 9. cikk (4) bek.

¹⁰¹² *Ibid.*, 9. cikk (1) bek.

¹⁰¹³ *Effet utile* - Effizienzgebot im Europarecht - Practical effectiveness of EU law – az uniós jog hatékony érvényesülése. Az uniós jog nemzeti joggal szembeni elsőbbségére való hivatkozással a tagállamoknak az irányelvet – az uniós jogalkotó valódi szándékának megfelelően - úgy kell átültetniük a nemzeti jogba, hogy az irányelv céljai a leghatékonyabban érvényesüljenek. Lásd még: C-6/90. és C-9/90. sz., Andrea Francovich kontra Olasz Köztársaság, valamint Danila Bonifaci és társai kontra az Olasz Köztársaság egyesített ügyekben hozott ítéletet (EBHT 1991, I-5357. o.).

¹⁰¹⁴ Ne feledjük, hogy a szennyező fizet elve nem csak az irányelvben jelenik meg a környezethasználat vonatkozásában, hanem az EUMSZ 191. cikk (2) bekezdésében is feltűnik, így az elsődleges jogban megjelenő környezetvédelmi intézkedések egyik alappillére is.

11. fejezet – Összegzés

A kutatásomnak és a dolgozatnak a célja az volt, hogy bemutassam azt, hogy milyen szabályozási-szakpolitikai úton lehetne akár európai szinten is hatékonyabbá tenni a víz használatát, ezáltal a víznek, mint ökoszisztéma szolgáltatásnak valós értéket adni. Abból a feltevésből 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 mutattam be a vízzel kapcsolatos koncepciókat és szakpolitikai megfontolásokat. A vízszolgáltatás társadalmi és gazdasági jelentőségét európai kutatásokkal, elemzésekkel és makrogazdasági megállapításokkal mutattam be. A 2. fejezetben ismertettem, hogy a hálózatos jelleggel bíró ipar milyen hálózati externáliákat hordoz és, hogy ezen externáliák a közjó javára történő biztosítása szabályozói feladat, például a minimális magas szintű szolgáltatás nyújtásának előírásával, akár a versenyző piacokon is.

A 3. fejezet egyes részeiben, a 4. fejezetben, valamint az 5. fejezet első részében bemutattam, hogy a vizet 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). Egyik szempontnak a többitől független kiemelése sem vezet a fenntartható vízgazdálkodás megteremtéséhez. Sőt, hosszútávon olyan ágazati helyzetet idézhet elő, amelyben valamelyik szempont(ok) érdekei 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 víz egyes aspektusainak kapcsolódó elemzésén túl, a dolgozat célja az volt, hogy gazdasági szabályozási és környezeti szabályozási szempontból bemutassa azt, hogy az Európai Unió vízügyi és vízgazdálkodási szabályozása hogyan igyekszik biztosítani ennek a korlátozottan rendelkezésre álló természeti tőkének a fenntarthatóságát. Megvizsgáltam, hogy milyen közvetlen (a Vízkereitirányelv rendelkezéseinek a tagállami végrehajtása) és közvetett eszközök (környezetvédelmi állami támogatások) segítenek, illetve állnak a tagállamok rendelkezésére az említett célok elérése érdekében.

A kutatásom során arra a következtetésre jutottam, hogy a víz felhasználásának hatékonyabbá tételéhez, bár több lehetőségen keresztül juthat el egy tagállami jogalkotás, a legjobb

megoldás a vízszolgáltatások piacának a piaci verseny előtti megfelelő feltételekkel való megnyitása lenne. Ez vezethetne oda, hogy a közpénzből, kölcsönökből és alacsony fogyasztói díjakból fenntartott szolgáltatási hálózatokat hatékonyabban és a fogyasztók érdekeit szorosan követve lehetne finanszírozni.¹⁰¹⁵ A piacnyitást leginkább egy támogató, versenyjogi alapon meghatározott nagykereskedelmi hozzáférési árstruktúra kialakítása támogathatná. Ennek az árstruktúrának a szennyező fizet elvét vezérfonalként kezelendőnek, progresszívnek, a tagállamok közötti földrajzi, vízrajzi, termelési árbeli különbségeket megjelenítőnek, de ugyanakkor végrehajthatónak, kikényszeríthetőnek és hatékonysági alapokon állónak kell lenni. Ez azt jelenti, hogy – szemben a jelenleg uralkodó irányvonallal – , célszerű elmozdulni az angol-walesi, a piaci versenynek teret engedő szabályozási modell felé.

Tekintettel arra, hogy a vízszolgáltatások piaca egy több alpiacból álló, összetett szolgáltatás-rendszer, számos helyen biztosítható az új versenytársak belépése. A szolgáltatásoknak azonban egy szigorúan ellenőrzött piacon kell funkcionálni, és tagállami szinten központilag meghatározott, lehetőleg az EU-ban harmonizált módon kialakított árstruktúra szerint kell hálózathoz való hozzáférést biztosítani. Mivel a vízszolgáltatások hálózata a szolgáltatásnyújtásnak nélkülözhetetlen eleme, hozzáférési keretszabály-rendszerre van szükség. Ennek kialakításához mind a távközlés, mind az energiahálózatok piacáról tudunk példát meríteni. A szolgáltatás jellegére tekintettel, már a hozzáférési árstruktúrának is számításba kell vennie a környezeti és az erőforrás-költségeket, mert csak ezáltal tud a végfelhasználói árban megjeleníteni a környezeti tőke valós értékét. 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.¹⁰¹⁶ Végezetül, hátrányosan hat a makrogazdasági mutatókra is.

A hozzáférési árstruktúra alkalmazásának és alkalmazhatóságának feltétele egy olyan általános szabályozási rendszer kialakítása, amely stabil intézményi lábakon áll, transzparensszerűen működik és a mindenkor központi hatalomtól független. Bár Magyarországon

¹⁰¹⁵ Ibid., p. 670.

¹⁰¹⁶ Bővebben: Nicoletti, G. and Scarpetta, S., *Regulation, Productivity and Growth: OECD Evidence*. World Bank Policy Research Working Paper 2944, January 2003.

is elindult egy folyamat, véleményem szerint a piaci szabályozás intézményi és jogi feltételei Európában, a dolgozat lezárásakor, egyedül Angliában adottak. A dolgozat egyes fejezeteiben bemutatott következtetéseken túl jelen fejezetben kétirányú konzekvenciát vonok le: egyrészt szakpolitikai, másrészt jogi következtetéseket.

11.1. Szakpolitikai konklúziók

Ebben az alfejezetben a kutatásom során végzett elmezések, a korábbi fejezetekben bemutatottak, valamint általános ágazati reformokkal kapcsolatos meglátások összegzéseként teszek javaslatokat a vízszolgáltatások hatékonyságának a növelésére.

Dolgozatomban bemutattam azokat az európai környezetpolitikai megfontolásokat, amelyek hatással vannak a szociális szempontokat szem előtt tartó szolgáltatásra, a vízszolgáltatásra és annak ágazati szabályozására. Megvizsgáltam, hogy a vízhasználati jog, milyen gazdasági-szabályozási lehetőségeket rejt magában. Kiemeltem, hogy egy általános és környezetjog-fejlődési szempontból viszonylag hosszabb múltra visszatekintő alapelv – a szennyező fizet elve – gazdasági jelentősége hol jelenhet meg egy környezetjogi szabályozásban. A környezetjogi és versenyjogi szempontokat elemezve, arra következtetek, hogy egy ilyen elv, amely nem csak környezetvédelmi, hanem szabályozási szempontból is meghatározó tényező hozzájárulhat a vízszolgáltatások használatának a hatékonyabbá tételéhez, amennyiben feltétel nélkül elfogadjuk, hogy a környezet használata nem csak szennyezés következtében károsul, hanem az „igénybevétel is fizetési kötelezettséget” eredményez.

A dolgozatomban abból indulok ki, hogy az EU-ban a Vízkereitirányelv elfogadásával elindult egy pozitív folyamat (még akkor is, ha néhány ponton maga az irányelv is önellentmondásokba kerül).¹⁰¹⁷ Bemutattam azt is, hogy a tagállamok végrehajtási kötelezettségei között az egyik legvitatottabb kérdés az irányelv gazdasági szempontokat figyelembe vevő rendelkezéseinek a tagállami jogba való átültetése, valamint a vízszolgáltatások fogalmának az értelmezése. Az, hogy a víz egy korlátozottan rendelkezésre álló természeti forrás, elemzéseim szerint szintén helytálló megállapításnak tűnik. A vízhasználat optimalizálásának, illetve a felhasznált vízkészlet természetbe való visszajuttatásának pedig különböző lehetőségei vannak. A víz hatékonyabb és fenntartható használatát célzó intézkedések között egy lehetőség, hogy a központi hard core szabályozási

¹⁰¹⁷ Lásd, például a víz kereskedelmi jellegére vonatkozó utalást, valamint a költségmegtérülési elvet használó árazást. (1.§ és 9.§)

beavatkozás helyett olyan ösztönző mechanizmusokat használunk, amelyek a már meglévő szolgáltatási folyamatokra épülnek, és azokat erősítik. Ezt teszi lehetővé, például a környezetvédelmi támogatások keret-, valamint az EU regionális strukturális és kohéziós támogatási rendszere.

A környezetvédelmi és egészségügyi minőségi követelmények javítása érdekében végzett szabályozói beavatkozások lehetőséget teremtettek arra, hogy a szolgáltatók a költségek nagy részét a fogyasztókra terheljék, ahelyett, hogy hatékonyabb termelésre ösztönöznék saját magukat. Ebben persze közrejátszott az is, hogy a piaci versenykényszer – akár keresleti, akár kínálati oldalon – nem tudja megfelelően ösztönözni a szolgáltatókat. Szakpolitikai szempontból a fogyasztók vízhasználatának a pontos mérése magától értetődő megoldás lenne, ugyanakkor eddig nagyon kevés helyen alakult ki erre „legjobb gyakorlat”. Sokat segíthetne ez abban is, hogy megismerjük a fogyasztásunkat, annak a költségeit, valamint individualizálódni tudjon 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 kutatásom alatt arra a következtetésre jutottam (2., 6. és 9. fejezetek), 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 szükségszerű ráfordításokat a pénzügyi válság idején, akkor, amikor a tagállami költségvetéseknek a szokásosnál is nagyobb terhet kell elviselniük annál, mint amelyet elbírnának, és a szolgáltatás nyújtása nem kellene, hogy az állami monopóliumok felállításához vezessen.

A hatékonyabb vízhasználathoz vezető úton a fogyasztóknak a szolgáltatás közgazdasági jellemzőivel kapcsolatos tájékozottsága (pontosabban annak a hiánya) szintén komoly akadály, hiszen a legtöbb tagállamban általános vélemény az, hogy egy közszolgáltatási jelleggel rendelkező szolgáltatást „legbiztonságosabban” az állami vagy önkormányzati szereplők tudják nyújtani.¹⁰¹⁸ Ez azonban nem jelenti azt, hogy ez így a leghatékonyabban és/vagy a leggazdaságosabban is történne. A zavaros szabályozási-felelősségi rendszerben a szolgáltatás nyújtásának a letéteményesei a közszféra egyes szintjein vannak. A 8. és 9. fejezetekben bemutattam, hogy az EU-ban jellemzően a regionális önkormányzatok

¹⁰¹⁸ Ezt támasztja alá egy 2012-es PSIRU tanulmány is. Hall, D., *Re-municipalising municipal services in Europe*. PSIRU, November 2012. (A tanulmányt azonban, hasonlatosan a korábban idézett Röller-tanulmányhoz, kritikai szemmel kell olvasni, hiszen fő finanszírozója az EPSU (közszolgáltatási érdekképviseleti szervek európai szervezete volt)).

(Franciaország), vagy a helyi önkormányzatok és az állam külön vagy együttesen (Németország és Magyarország) felelősek a szolgáltatás nyújtásáért, amit azonban szakember-, tőke-, és időhiányában nem tudna 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 piacnyitás nélkül is a magánszektor szakembereit vonták be a feladatok ellátásába.¹⁰¹⁹

A környezetjogi gazdasági szabályozás megváltoztatásához szükséges 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 2012 év végén közzétett európai vízmegőrzési tervével már nyíltan felvállalja.

Mint láttuk – a 6. és 8. fejezetekben – a verseny élénkítésének egyik fontos eleme a kínálati oldal bővítése.¹⁰²⁰ Erre a hálózatos iparágaknál azonban korlátozottan van csak lehetőség. Ha a környezeti politikák és a gazdasági megfontolások egy irányba mutatnak – mint ahogyan azt a Vízkereitirányelv 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, amely egy esetleges piacnyitást közvetlenül befolyásolná: i) az integrált közösségi vízpolitika kialakítása (piacnyitás esetén a koordinációs feladatok, több érintettre tekintettel, összetettebbek lennének),¹⁰²¹ ii) jó ökológiai állapot, környezetvédelmi célok (ezek hosszú távú politikákat

¹⁰¹⁹ Példaként hozza fel az idézett Euromarket-tanulmány a holland, olasz, francia és német piacokat. Euromarket-tanulmány (2003), p. 143.

¹⁰²⁰ A kínálati oldal bővítése közvetlen kapcsolatban áll a verseny kialakításának a fogyasztói oldalon megjelenő indokaival, a transzparencia bevezetésével és az alacsonyabb árak kialakításával.

¹⁰²¹ Vízkereitirányelv, (7), (9), (26) preambulum-bekezdések.

kívánnak, míg a piaci működés elsősorban profitorientált és a rövid távú pénzügyi folyamatokra is tekintettel van),¹⁰²² iii) a megelőzés és elővigyázatosság alapelvei (mind a kettő olyan költségelem megjelenését jelenti, amely a fogyasztói árakat növelni fogja, és amelynek az értékét nehéz a ex ante meghatározni),¹⁰²³ iv) a nyilvánosság bevonása a döntéshozatali folyamatokba, a véleményének a kötelező jellegű meghallgatása a vízzel kapcsolatos szakpolitikai tervezések alatt (a közvélemény általában és tendenciózusan ellenzi minden új magánvállalkozás megjelenését a hagyományos piacokon),¹⁰²⁴ valamint v) a már említett szennyező fizet elvének alkalmazása és a költségalapú vízszolgáltatások bevezetése (ezzel kapcsolatban a környezeti és szociális költségek kialakításának a mechanizmusa, a elsüllyedt és működési költségek elszámolásának a kialakítása).¹⁰²⁵ Összességében elmondható, hogy az irányelv rendelkezéseire nyugodtan lehetne alapozni egy piacbarátabb szabályozási környezetet.

11.2. Jogi következtetések

A Vízkeretirányelv szerint a vízszolgáltatást – és közvetve a fogyasztók felé a szolgáltatással együttjáró költségeket – a költség alapú árazás elveinek a figyelembevételével kell beárazni. Úgy tűnik, hogy ez a rendelkezés egyelőre meglehetősen tág teret ad a jogértelmezésnek, annak ellenére, hogy az irányelv pontosan fogalmaz: 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.

A költségek megtérítésének előfeltétele a vízszolgáltatás definíciójának az értelmezése. Mint bemutattam, 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). Ebben az eljárásban, az Európai Unió Bíróság döntése a németországi fogalomértelmezéssel kapcsolatban vezérfonalként szolgálhat a többi tagállam számára is. (Megjegyzem, hogy

¹⁰²² Ibid., (33) preambulum-bekezdés, illetve 4. cikk.

¹⁰²³ Ibid., (11) preambulum-bekezdés, illetve 4. cikk, 10. cikk.

¹⁰²⁴ Ibid., (14) preambulum-bekezdés, illetve 14. cikk.

¹⁰²⁵ Ibid., 9. cikk.

véleményem szerint ez egy indokolatlanul rossz üzenet a Bizottság részéről, hiszen a tagállamok felé azt közli a Bizottság, hogy nem annyira biztos a saját igazában, vagyis, a 9. cikk és a 2. cikk 38. bek. értelmezése nem áll stabil lábakon.)

A vízszolgáltatási piacon, tekintettel annak jellegére, statikusságára és a szolgáltatási háttér történelmére, a hatékonyabb vízhasználatnak a piaci kudarc azonosítása és az ágazati versenyszabályozás mesterséges megteremtése, azaz a piaci verseny kialakítása lehet a kulcsa.¹⁰²⁶ A verseny kialakításának része, hogy a meglévő szolgáltatási hálózatot a szabályozó megnyissa az új belépők előtt, ezen belépők és a már piacon lévők közötti indokolt 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.¹⁰²⁷ 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 a nélkülözhetetlen gerinchálózatokhoz csatlakozását. Úgy gondolom, hogy az angol példa alapján – és a vízszolgáltatási piac bemutatott jellemzőire tekintettel – a piaci verseny élénkítésére elsősorban a már létező szolgáltatók földrajzi helyezkedésével van lehetőség. A hálózathoz való hozzáférés optimális feltételeinek elsősorban helyesen kialakított hálózati hozzáférési ár lehet a megfelelő eszköze. Ahogyan ezt a hatodik fejezetben elemeztem, egy ilyen ár meghatározásának a Vízkeretirányelv rendelkezéseire és a versenyjogi megfontolásokra tekintettel a környezeti, a vízkészlettel összefüggő, valamint a regionális helyzetet szem előtt tartó költségelemek figyelembevételével kell történnie. Különösen fontos, hogy a versenyjogi, árazási visszaélések tanulságait egy ilyen szabályozás szem előtt tartsa.

A szabályozás ugyanakkor, úgy gondolom, követhetné az elektronikus hírközlésből ismert módszereket: úgy kell szabályozni az egyes alpiacokat, mintha egyáltalán nem lenne

¹⁰²⁶ 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.

¹⁰²⁷ Hasonlóan vélekedik Ludányi is, elsősorban az infokommunikációs szolgáltatások vonatkozásában. In: Ludányi (2012), p. 9.

szabályozás (greenfield approach), a jövőre tekintettel, versenyjogi alapokon kell szerveződnie, valamint az elérni kívánt célokra tekintettel arányosnak kell lennie (arányosság alatt az alkalmasságot, szükségességet és a legkevésbé megterhelő jelleget kell érteni¹⁰²⁸). Szükséges, hogy az inkumbensek felé a megfelelő befektetési ösztönzés kialakuljon, míg a belépők számára a befektetési lépcső hosszabb megtérülési ideje is biztosítva legyen. A belépés különböző szintjeinek a hozzáférési árban szintén meg kell jelenniük: nem célszerű egy fogyasztóhoz közeli kapcsolódási pontot egy vízkitermelési lehetőséghez közeli kapcsolódási ponthoz hasonlóan szabályozni.

Másrészt, a hozzáférési ár kialakítására a javasolt angol módszer megfelelő lehet Magyarországon és más tagállamban is: azaz a kiskereskedelmi szinten a hosszútávú határköltés alapú árazás, míg nagykereskedelmi szinten a teljes gazdasági költségen történő árazás. Mindkettő megfelelően tükrözi mind a környezeti költségeket, mind az erőforrás-költségeket, míg hatékony ösztönző is egyben. Javasolt megvizsgálni az elektronikus kommunikációs szabályozás újgenerációs szolgáltatásokra vonatkozó költség alapú kapcsolódási szabályait is.

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. A piacnyitáshoz a politikai elkötelezettség szükséges, azonban a jogi keretek adottak: az EUMSZ 106. cikk (3) bekezdése alapján a harmonizációs intézkedések elfogadása által – az elektronikus hírközlési szabályozás példáját követve¹⁰²⁹ –, irányelveken keresztül lehetne a Vízkeretirányelv rendelkezéseit szem előtt tartva szabályozni az európai vízszolgáltatási piacot. A Bizottságnak arra is van lehetősége, hogy az említett szerződési cikkekre hivatkozva – melynek alkalmazását

¹⁰²⁸ Lásd még, Tóth A., in: Tóth-Boytha (2010), pp. 255-256.

¹⁰²⁹ Korábban a Szerződés 86. cikk (2) bekezdése volt a jogalap, ami tartalmában nem, csak számozását tekintve változott.

a Bíróság a Bizottság vonatkozásában megerősítette és kiterjesztette¹⁰³⁰ – pontosan meghatározza, hogy a tagállamoknak milyen kizárólagos jogok biztosítását kell visszavonniuk, 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, a vízszolgáltatások nyújtására vonatkozó kizárólagos jogok biztosítása, valamint a szolgáltató hálózatok állami kézben való összpontosítása a közérdekre és az EUMSZ 14. cikkre – azaz az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokra – való hivatkozással, a piacnyitást teljes mértékben akadályozó jelleggel nem indokolt.¹⁰³¹

Úgy gondolom, az a félelem sem indokolt, hogy egy közszolgáltatási jellegű piac megnyitása után a szabályozási kudarcokat nem lehet orvosolni, vagy a szabályozás túl gyakori 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.¹⁰³² Ezzel együtt fontos, hogy a kialakítandó szabályozás ne terhelje indokolatlanul a piaci szereplőket, a szabályozói és versenyhatósági párhuzamos felügyeleti jogkörök indokolatlan használata elkerülendő.

A víznyerési vagy kitermelési jogosultságok kereskedelme is egy lehetőség, amellyel a legmagasabb vízszolgáltatással összefüggő költségeket csökkenteni lehetne. Egy mesterséges piac, amely az ökológia-gazdaságtan lehetőségével él, komolyabb gazdasági súlyra tehet szert, szemben egy statikus értelemben mozdíthatatlan termékkel. A vízkitermelési jogok kereskedelmének kialakítása a kínálati oldalon ez újabb lehetőségekhez juttatná a szolgáltatókat és elősegítené a fenntartható vízkészlet-gazdálkodást is.

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-javulást fog eredményezni, ha egyáltalán sor kerül erre. A piacnak az állam és az önkormányzatok felelősségének kiterjesztésével való szerkezeti

¹⁰³⁰ Lásd a C-202/88. sz., Francia Köztársaság kontra az Európai Közösségek Bizottsága ügyben hozott ítélet (EBHT 1991. I-1223. o.).

¹⁰³¹ Lásd: C-320/91. sz. ügy, P. Corbeau elleni büntetőeljárással kapcsolatos előzetes döntéshozatali kérelem. EBHT 1993., I-2533. o.

¹⁰³² Lásd a Bizottság kiegészítő felügyeleti tevékenységét az RWE AG ellen indított versenyfelügyeleti eljárásban. A Bizottság elfogadta az eljárás alá vont kötelezettség-ajánlatát, miszerint az RWE AG elidegeníti az átviteli hálózatát és ezáltal kiküszöböli a vertikális integrációból eredő versenyjogi aggályokat. COMP/39.402. sz. ügy. Hasonlóan, M.1439. sz. ügy (Telia/Telenor), 1999. okt. 13-i döntés: az összefonódás feltételeként a Bizottság előírta a párhuzamos kábelhálózat elidegenítését. HL L 40, 2001.2.9., pp. 1-62.

átalakítása elhibázott, a szabályozás nem segíti – bár igaz, ki sem zárja – a piacnyitást, míg a szabályozóhatóság feladatai nincsenek megfelelően átgondolva: az állami tulajdon és a közérdek biztosítása nem válik el egymástól,¹⁰³³ valamint a jelenlegi feltételek mellett a szabályozóhatóság kormánytól való függetlensége (ármegállapítás) nem megfelelően biztosított. A Vksztv. rendelkezései azonban lehetőséget adnak a mindenkori központi hatalomnak, hogy a kevésbé népszerű döntéseket – amilyen egy áremelés is –, klasszikus ügynök-megbízó modell alapján, a szavazók felé közvetlen elszámoltathatósággal nem bíró (nem majoritáriánus) hatóságra tudja hárítani. A piac működésére, a versenyhelyzet kialakítására és a hatékonysági tényezőkre ez inkább negatív, mint pozitív hatásokkal fog járni.¹⁰³⁴ Ezért a szabályozási rendszert érdemes átgondolni, újrarendszerezni. Nem hagyható figyelmen kívül az sem, hogy Magyarország ellen szintén kötelezettségszegési eljárás van folyamatban a vízszolgáltatások helytelen értelmezését illetően, melynek esetleges költségei máshol, másra, a szolgáltatási piacon belül eredményesebben hasznosulnának.

¹⁰³³ Lásd ezzel kapcsolatban a sokat hivatkozott Selznick-meghatározást, amelyet Tóth A. is idéz, in: Tóth-Boytha (2010), p. 230. („a gazdasági szabályozás hatóságok által gyakorolt tartós felügyelet azon tevékenységek felett, amelyek társadalmilag értékesek”). Én azonban pontosabbnak tartom a Julia Black által bevezetett meghatározást, mely szerint „[a szabályozás nem más, mint a] a hatósági jogkör előre meghatározott szabványok alapján történő célzott használata annak érdekében, hogy egy másik fél magatartását befolyásolja, információ gyűjtése és működési szabályozás által”. In: Black, J., *Decentring Regulation: Understanding the Role of Regulation and Self-Regulation in a “Post-Regulatory” World*. Current Legal Problems, Vol. 54, 2001, pp. 103–147. Idézve, többek között: Lodge, M., *Regulation, the regulatory state and European politics*. p. 14. Elérhető: <http://aei.pitt.edu/7951/1/lodge-m-12a.pdf> (Ellenőrizve: 2013. március 12.), valamint Baldwin, R. et al., *Introduction: Regulation – the field and the developing agenda*.p. 12. Elérhető: <http://fds.oup.com/www.oup.com/pdf/13/9780199560219.pdf> (Ellenőrizve: 2013. március 10.)

¹⁰³⁴ Bővebben: Tóth A., in: Tóth-Boytha (2010), p. 259., valamint Giraldi, F., *Principal-Agent Models Go to Europe: Independent Regulatory Agencies as Ultimate Step of Delegation*. Paper presented at the ECPR General Conference, Canterbury (UK), 6-8 September 2001, Panel 11-8: Principal-Agency Institutional Relations, pp. 3 et seq.

Felhasznált irodalom

I. Könyvek, könyvrészletek, tanulmányok

Anderson, G.D. and Bishop, R.C., *The valuation problem*. pp. 89-137. In: Bromley, D.W. (ed.), *Natural resource economics: policy problems and contemporary analysis*. Liower Nijhoff Publishing. Boston. Massachusetts, USA., 1986.

Antal Attila, *A környezeti demokrácia elmélete és gyakorlata*. Politikatudományi Szemle XVIII/4, 2009. pp. 82–101.

Areeda, P., *Essential facilities: an epithet in need of limiting principles*. 58 Antitrust Law Journal 841, No. 21, 1989.

Armstrong, M. et al., *The Access Pricing Problem: a Synthesis*, Journal of Industrial Economics, Vol. 44, No. 2, 1996. pp. 131-150.

Armstrong, M. and Sappington, D.E.M., *Recent Developments in the Theory of Regulation*. In: Handbook of Industrial Organization, Vol III. (Ed. by M. Armstrong and R. Porter), Elsevier, North-Holland, 2012.

Assimacopoulos, D., *Recovery of full cost and pricing of water in the Water Framework Directive*. Elérhető: <http://environ.chemeng.ntua.gr/wsm/Uploads/Publications/Recovery%20of%20full%20cost%20and%20pricing%20of%20water%20in%20the%20Water%20Framework%20Directive.pdf> (Ellenőrizve: 2013. február 19.)

Azar, C., *The Marginal Cost of Carbon Dioxide Emissions*, Energy International Journal 19(12), 1994. pp. 1255-61. Dames and Moore et al., *The Implications for the UK of an International Carbon Emissions Trading Scheme*, Report for the Department of the Environment Transport and the Regions, 1999.

Bacon, R.W. and Besant-Jones, J., *Global Electric Power Reform, Privatization and Liberalization of the Electric Power Industry in Developing Countries*. Annual Rev. Energy Environ., 2001. pp. 331-359.

Balance, T. and Taylor, A.: *Competition and Economic Regulation in Water (The Future of the European Water Industry)*. IWA Publishing, London, 2005.

Balázs Katalin – Szalóki Katalin, *Felhők között az ég - A Kiotói Jegyzőkönyv és az Európai Unió emisszió-kereskedelmi rendszere*, Európai Tükör, 2005/3, pp. 102-119.

Baldwin, R. et al., *Introduction: Regulation – the field and the developing agenda*. p. 12. Elérhető: <http://fds.oup.com/www.oup.com/pdf/13/9780199560219.pdf> (Ellenőrizve: 2013. március 10.)

Bálint András: *Az ökológiai gazdálkodás virtuális piacai*. Ph.D. értekezés, Budapest Corvinus Egyetem, Budapest, 2006.

Bakker, K., *From public to private to ... mutual? Restructuring water supply governance in England and Wales*. Geoforum, Vol 34, Issue 3, 2003. pp. 359-374.

Bakker, K.: Neoliberalizing nature? Market environmentalism in Water Supply in England and Wales. *Annals of Association of American Geographers*, Vol 95, Issue 3, 2005. pp. 542-565.

Bakker, K., Paying for water: water pricing and equity in England and Wales. *Transactions of the Institute of British Geographers*, Vol 26, Issue 2, June 2001. pp. 143-164.

Balázs Katalin, Szalóki Katalin, *Felhők között az ég – A Kiotói Jegyzőkönyv és az Európai Unió emisszió-kereskedelmi rendszere*, Európai Tükör, 2005/3, pp. 102–118.

Bándi Gyula, *Áruk mozgása, verseny, környezetvédelem*. Magyar Jog, 2003/9. pp. 523-530.

Bándi Gyula, *Környezetjog*. Szent István Társulat, Budapest, 2011.

Barde, J.-P. and Pearce, D. W., *Valuing the Environment: Six Case Studies*. Earthscan, London, 1991.

Barker, T. et al., *The role of EU internal policies in implementing greenhouse gas mitigation options to achieve Kyoto Targets*. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics* 1, 2001. pp. 243–265.

Barraqué, B. and Le Bris, C., *Water Sector Regulation in France*. CESifo DICE Report 2/2007.

Bara Zoltán, *A közgazdasági elemzés szerepe a kiszorító/felfaló árazás vizsgálatában. Az Európa Bíróság France Télécom-ügyben hozott ítéletének hatásai*. *Közgazdasági Szemle*, LIV. évf., 2007. szeptember, pp. 800–820.

Báthori Mónika, *A vízgazdálkodási törvény változása kezdetektől napjainkig, valamint a vízgazdálkodás harmonizációja*. KDVKOVIZIG. Elérhető: https://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:OqPcBIVMC8wJ:www.hidrologia.hu/vandorgyules/28/dolgozatok/word/bathori_monika.doc+&hl=hu&pid=bl&srcid=ADGEESj6W3HTHU-xNk53ybV6NcoAUaTK7YtO0Q6A6qAt-sl4GEYFK5x6-KaWs--4CdKzwVhG9oCMq1K73yJFU-h0DLEMbjCaJ3D2nJA4dZuSpmnE0k7gCwrqsfMwMBcUd40dW3s1cSg0&sig=AHIEtbQfHc9woSqL04i777jnNN8JhWHoCQ (Ellenőrizve: 2013. január 22.)

Bauby, P., *The French System of water services*, Working Paper CIRIEC No. 2009/03.

Baudenbacher, C., *A Brief Guide to European State Aid Law*, Kluwer Law International, 1997.

Baumol, W.J., *On the Proper Cost Tests for Natural Monopoly in a Multiproduct Industry*. *The American Economic Review*, Vol. 67, No. 5, 1977.

Baumol, W.J. and Sidak, J., *The pricing of inputs sold to competitors*. *Yale Journal on Regulation* 11, 1994. pp. 171–207.

Brauman et al., *The Nature and Value of Ecosystem Services: An Overview Highlighting Hydrologic Services*. Annual Review of Environment and Resources Vol. 32, 2007. pp. 67-98.

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> (Ellenőrizve: 2013. február 19.)

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.

Belényesi Pál, *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.

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

Beliczay Erzsébet – Szabó Zoltán, *Az emisszió-kereskedelem*, 2003. május, Budapest, Levegő Munkacsoport. Elérhető: <http://mek.oszk.hu/01200/01213/01213.pdf> (Ellenőrizve: 2013. február 24.)

Bellamy, C. and Child, G., *European Community Law of Competition*, 6th edition, Sweet and Maxwell, London, 2008.

Bernáth Anita, *A Gazdasági Versenyhivatal fogyasztóvédelmi tevékenysége, különös tekintettel a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokra irányadó jogi szabályozás változásaira*. Elérhető: <http://hdl.handle.net/2437/92933> (Ellenőrizve: 2013. január 11.)

Birnie, P. et al., *International Law and the Environment*, 3rd edition, Oxford University Press, 2009.

Bishop, S. and Walker, M.: *The Economics of EC Competition Law*, 2nd edition, Sweet and Maxwell, London, 2002.

Baumol, W. and Sidak, J., *The pricing of inputs sold to competitors*. Yale Journal on Regulation 11, 1994. pp. 171–207.

Black, J., *Decentring Regulation: Understanding the Role of Regulation and Self-Regulation in a “Post-Regulatory” World*. Current Legal Problems, Vol. 54, 2001. pp. 103–147.

Blauberger, M., *Of ‘Good’ and ‘Bad’ Subsidies: European State Aid Control through Soft and Hard Law*. West European Politics, Vol. 32, Issue 4, 2009. pp. 719-737

Bodansky, D. et al. (ed’s.), *The Oxford handbook of international environmental law*. Oxford University Press, 2007.

Botelho, A. et al., *An experimental analysis of grandfathering vs dynamic auctioning in the EU ETS*. WP series, No 39/2010., Universidade do Minho. Elérhető: <http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/11233/1/wp39.pdf> (2011. december 26.)

Bourhis, J-P., *La Publicisation des Eaux* (Thèse de doctorat), 2004. Elérhető: http://tel.archives-ouvertes.fr/docs/00/35/25/36/PDF/lebourhis_2004_these_base_sans_ill.pdf (Ellenőrizve: 2013. február 26.)

Boyd, J. and Banzhaf, S., *What are ecosystem services? The need for standardized environmental accounting units*. Ecological Economics 63, 2007. pp. 616-626.

Boyta Györgyné (ed.), *Versenyjogi jogsértések esetén érvényesíthető magánjogi igények*. HVG-ORAC Budapest, 2009.

Breuil, L. et Pezon, Ch., *Une analyse comparée de l'évolution du modèle concessif en France au 19ème siècle et dans les pays en développement à la fin des années 1990, Systèmes de régulation du service public de l'eau*, GDR-CNRS Rés-eau-ville seminar, 10-11 février 2005, Université de Paris.

Brickley, J. et al., *Managerial Economics and Organizational Architecture*. 4th edition, McGraw-Hill Irwin, 2007.

Brikké, F. and Rojas, J., *Key Factors for Sustainable Cost Recovery in the context of community-managed water supply*. Occasional Paper Series 32-E November. IRC International Water and Sanitation Centre Delft, The Netherlands, 2001.

Büthe, T., *The Politics of Competition and Institutional Change in the European Union: The First Fifty Years*.

Byatt, I., *Water: Supply, Prices, Scarcity and Regulation*. IEA Current Controversies Paper No. 37, August 2012.

Cai, X. et al., *Physical and economic efficiency of water use in the river basin: Implications for efficient water management*. Water Resource Research, Vol 39, Issue 1, 2003.

Cameron, P.: *Legal Aspects of EU Energy Regulation*, Oxford University Press, 2005.

Candeias, M. et al., *Crisis of Privatisation - Return of Public Sphere*. Rosa Luxemburg stiftung, Policy Paper 1/2008, Elérhető: http://www.rosalux.de/fileadmin/rls_uploads/pdfs/Policy_Paper/pp-Candeias01_2008.pdf (Ellenőrizve: 2013. február 26.)

Caponera, D.A., *Principles of Water Law and Administration*, 2nd edition, Taylor&Francis, 2007.

Carpentier, A. et al., *Effets de la délégation sur le prix de l'eau potable en France*. *Economie & prévision*, 2006/3 (n° 174), pp. 1-19.

Cave, M., *Six Degrees of Separation. Operational Separation as a Remedy in European Telecommunications Regulation*. *Communications and Strategies*, No. 64, p. 89, 4th Quarter 2006.

Cave, M. and Doyle, C., *Access pricing in network utilities in theory and practice*. *Utilities Policy*, Vol 4, Issue 3, 1994. pp. 181-189.

Cave, M. and Wright, J., *A strategy for introducing competition in the water sector*. *Utilities Policy*, Vol. 18, Issue 3, 2010. pp. 116-119.

Caves, R.E. and Porter, M.E., *From entry barriers to mobility barriers: conjectural decisions contrived deterrence to new competition*. *The Quarterly Journal of Economics* Vol. 91, No. 2, 1977. pp. 241-262.

Christoph, H. and Verhoest, K., *Varieties and Variations of Public Service Liberalisation and Privatisation*. PIQUE Policy Paper 1. Elérhető: www.pique.at/reports/pubs/PIQUE_PP1_15_10_2008.pdf (Ellenőrizve: 2013. február 27.)

Chong, H. and Sunding, D., *Water Markets and Trading*. *Annual Review of Environmental Resources*, Vol 31, 2006. pp. 239-264.

Cini, M., *The soft law approach: Commission rule-making in the EU's state aid regime*, *Journal of European Public Policy* 8 (2), 2001. pp. 192-207.

Clark, E. and Easaw, J., *Optimal Network Access for Natural Monopolies when Costs are Sunk and Revenues are Uncertain*. Working paper, University of Bath, Bath, 2003.

Clarkson, R. and Deyes, K., *Estimating the Social Cost of Carbon Emissions*. Government Economic Service Working Paper 140, 2002. Elérhető: <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.hm-treasury.gov.uk/media/5/F/SCC.pdf>. (Ellenőrizve: 2013. március 14.)

Clifton, J. and Díaz-Fuentes, D., *Evaluating EU policies on public services: a citizens' perspective*. *Annals of Public and Cooperative Economics*, Vol 81, Issue 2, 2010. pp. 281-311.

Coase, R.H., *The Problem of Social Cost*. 3 J.L. & Econ 1, 1960. pp. 1–44.

Cooper, C., *A history of water law, water rights and water development in Wyoming*. 2004, p. 4. Elérhető: http://wwdc.state.wy.us/history/Wyoming_Water_Law_History.pdf (Ellenőrizve: 2013. január 10.)

Cooper, C., *A history of water law, water rights and water development in Wyoming*. 2004. Elérhető: http://wwdc.state.wy.us/history/Wyoming_Water_Law_History.pdf (Ellenőrizve: 2013. január 10.)

Costanza, R. and Daly, H. E. *Natural capital and sustainable development*. *Conserv. Biol.* 6, 1992. pp. 37–46.

Costanza et al, *The Value of New Jersey's Ecosystem Services and Natural Capital* Elérhető itt: http://training.fws.gov/EC/Resources/nrdar/injury_quantification/NJvaluationpart2.pdf (Ellenőrizve: 2013. február 24.)

Costanza, R. et al., *The value of the world's ecosystem services and natural capital*. *Nature* 387, 1997, pp. 3-15.

Costanza, R. et al., *Valuation and management of wetlands ecosystems*. *Ecol. Econ.* 1, 1989. pp. 335–361.

Cowan, S., *Regulation of several market failures: the water industry in England and Wales*. *Oxford Review of Economic Policy*, Vol 9, No 4, 2011. pp. 14-23.

Craig, P.P. and De Búrca, G., *EU Law: Text, cases, materials*, Oxford University Press, 2008.

Csák Csilla, *Gondolatok a "szennyező fizet" elvének alkalmazási problémáiról*. *Miskolci Jogi Szemle* 6.évfolyam (2011) különszám ISSN 1788-0386.

Csillik et al., *A költségalapú árképzés helye a közérdekű hálózatos szolgáltatásokban Magyarországon*. Kézirat, 2000.

Daily, G.C., *Introduction: what are ecosystem services*. In: Daily, G.C. (Ed.), *Nature's Services: Societal Dependence on Natural Ecosystems*. Island Press, Washington DC, 1997. pp. 1–10.

Daily, G.C., *Developing a scientific basis for managing Earth's life support systems*. *Conservation Ecology* 3 (2), 14., 1999.

Dávidovits Zsuzsanna, *A vízvédalom jogi szabályozási rendszere és az ivóvíz-minősítés szabályozása*. *Hadmérnök*, VI. Évf. 4. szám, 2011.

Del Saz-Salazar, S. et al., *The social benefits of restoring water quality in the context of the Water Framework Directive: A comparison of willingness to pay and willingness to accept*. *Science of the Total Environment*. Vol 407, Issue 16, 2009. pp. 4574–4583.

Dobos Imre, *A környezeti tényezők beépítése a termeléselméletbe*. 93. számú műhelytanulmány, 2012. Elérhető: http://edok.lib.uni-corvinus.hu/449/1/TM93_Dobos.pdf (Ellenőrizve: 2013. február 7.)

Doherty, B., *Just what are essential facilities?* 2001, in *CMLR* 38, No. 2

De Sadeleer, N., *The Polluter-pays Principle in EU Law – Bold Case Law and Poor Harmonisation*. pp. 405-419. Elérhető itt: <http://www.desadeleer.eu/uploads/papers/de%20Sadeleer.pdf> (Ellenőrizve 2013. január 28.)

Della Valle, A. P., *Separating Transmission from Generation: What's Required and Why*. Electricity Journal 10, 1997. pp. 83-90.

Dixon, J.A. and Sherman, P.B. *Economics of Protected Areas*. Island, Washington DC, 1990.

Dupuy, P-M., *Soft Law and the International Law of the Environment*. 12 Mich. J. Int'l L. 420, 1990-1991.

Dryzek, J., *Deliberative Democracy and Beyond: liberals, critics, contestations*, OUP, New York, 2000.

Esienhardt, K.M., *Agency Theory: An Assessment and Review*. *The Academy of Management Review*, Vol. 14, No. 1, 1989. pp. 57-74.

Ellerman, D. and Kuchner, B.K., *The European union Emissions Trading Scheme: Origins, Allocation, and Early Results*. *Review of environmental economics and policy*, Vol 1, No 1, 2007. pp. 66-88.

Elnaboulsi, J.C., *Organization, Management and Delegation in the French Water Industry*, *Annals of Public and Cooperative Economics*, Vol. 72, No. 4, 2001. pp. 507-547.

El Sarafy, *Pricing the invaluable: the value of the world's ecosystem services and natural capital*. *Ecological Economics* 25, 1998. pp. 25-27.

Erdélyi Márk, *Felfaló árazás. Árazás a versenytárs megsemmisítésére*. *Közgazdasági Szemle*, LIII. évf., 2006. április, pp. 365–379.

Eschenbach, F. and Hoekman, B., *Services Policy Reform and Economic Growth in Transition Economies*. *Review of World Economics*, Vol. 142 (4), 2006. pp. 746-764.

Esienkopf, A., et al.: *The Liberalisation of Rail Transport in the EU*. *Intereconomics*, Vol 41, No 6, 2006. pp. 292-313.

Eugene F. Ware, *Roman Water Law*, St. Paul (Minnesota), West Publishing Co., 1905.

Fankhauser, S., *Evaluating the Social Cost of GHG emissions*, Centre for Social and Economic Research into the Global Environment, University College London and University of East Anglia, CSERGE GEC Working Paper GEC 94-01, 1994.

Fankhauser, S., *Valuing Climate Change. The Economics of the Greenhouse*, Earthscan, London, 1995.

Farmer, A., *Water Framework Directive – Project Deliverable No D 14 of the Project*. Institute for European Environmental Policy, January 2002.

Faull, J. and Nikpay, A. (ed.), *The EC Law of Competition*, 2nd edition, Oxford University Press, 2007.

Fazekas Dóra, *Szén-dioxid piac az Európai Unió új tagállamaiban*, PhD-tanulmány, Budapest, 2009. Elérhető itt: http://phd.lib.uni-corvinus.hu/415/3/fazekas_dora_thu.pdf (Ellenőrizve: 2013. február 24.)

Flam, K., *EU Environmental State Aid Policy – Wide Implications, Narrow Participation?*, CANES Working Paper, FNI Report 13/2008.

Fleischer Tamás, *Fenntartható fejlődés: környezeti, társadalmi és gazdasági tényezők*. MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont Világgazdasági Intézet. Elérhető: http://www.vki.hu/~tfleisch/PDF/pdf07/fleischer_fe-fejl-kor-tar-gaz-tenyezok_kum07.pdf (Ellenőrizve: 2013. február 21.)

Fodor László et al., *Környezetjog*. Debrecen, DE-ÁJK, Licium Art, 2006.

Fodor László, *A kibocsátási egységek kereskedelmi rendszerének bevezetése Magyarországon*. Sectio Juridica et Politica, Miskolc, Tomus XXV/1. 2007. pp. 289-265.

Fodor László, *A Kiotói Jegyzőkönyv felülvizsgálata*. EMLA tanulmány. Elérhető: http://emla.hu/aa2.10.0/img_upload/777ad89538966d33b9d5fb7d0e49b91c/Kiotoi_Jegyzokonyv.pdf (Ellenőrizve: 2013. március 2.)

Fodor László, *Környezetvédelem az Alkotmányban*. Gondolat, 2006.

Fodor László, *Környezetvédelmi igazgatás az ezredfordulón*. Publicationes Universitatis Miskociensis. Sectio Juridica et Politica. - 17 (2000), pp. 55-91. - Publ. Univ. Misk. Sec. Jur. Pol. - ISSN 0866-6032.

Foellemi, R. and Meister, U., *Enhancing the Efficiency of Water Supply – Product Market Competition Versus Trade*. J Ind Compet Trade, Vol. 12, 2012. p. 299-300.

Fox, E.M., *What is harm to competition? Exclusionary Practices and Anticompetitive Effect*, 70 Antitrust LJ 371, 2002.

Földi András és Hamza Gábor, *A római jog története és intézményei*, Bp., Nemzeti Tankönyvkiadó, 1996.

Franceys, R. and Gerlach, E., *Regulating water and sanitation for the poor. Economic Regulation for Public and Private Partnerships*. Earthscan, 2008.

Freeman III, A. M., *The Measurement of Environmental and Resource Values: Theory and Methods. Resources for the Future*. Washington, D. C., 1994.

Frerot, A., *The future of water services in Europe after 2015*. Fondation Robert Schuman, Policy Paper, June 2012.

Foellemi, R. and Meister, U., *Enhancing the Efficiency of Water Supply – Product Market Competition Versus Trade*. J Ind Compet Trade, 2012, Vol. 12, pp. 299-300.

Freeman, M., *The measurement of environmental and resource values: theory and methods*. RFF, Washington. D.C., USA., 1993.

Frone, S., *Issues on the roles of efficient water pricing for sustainable water management*, Romanian Journal of Economics, vol. 34, issue 1(43), 2012. pp. 84-111.

Fülöp Gyula – Gáll Pelcz Ildikó: *Concept of Environmentally-conscious strategic management*, European Integration Studies, Miskolc, Vol. 8. No.1., 2010. pp. 143-172.

Gallerani, V. i Viaggi, D., *La direttiva quadro sull'acqua 60/2000 e la regolazione dell'uso dell'acqua in agricoltura*. FrancoAngeli, 2009.

Gerzsényi Gabriella, *Riától Kiotóig, és azon túl – Az éghajlatváltozással kapcsolatos nemzetközi, uniós és magyar jogalkotás*, Európai Jog 2004/2, pp. 17-23.

Getches, D., *Water Law in a Nutshell*. West Publishing, 3rd edition, 1997.

Getzler, J., *A History of Water Right*. Common Law 161, 2004.

Giraldi, F., *Principal-Agent Models Go to Europe: Independent Regulatory Agencies as Ultimate Step of Delegation*. Paper presented at the ECPR General Conference, Canterbury (UK), Panel 11-8: Principal-Agency Institutional Relations. 6-8 September 2001.

Goisis, F., Caratteri e rilevanza del principio comunitario "chi inquina paga" nell'ordinamento nazionale. In: Foro amministrativo Cds. - ISSN 1722-2400. - 8:11, 2009. pp. 2711-2727.

Gómez-Baggethun, E., et al., *The history of ecosystem services in economic theory and practice: from early notions to markets and payment schemes*, Ecological Economics, 2009. Elérhető itt: <http://foreststofaucets.info/wp-content/uploads/2010/03/The-History-of-Ecosystem-Service-in-Economic-Theory-and-Practice-Journal-Citation.doc.pdf> (Ellenőrizve: 2013. február 12.)

Gonzalez-Homez et al., *Outsourcing and Efficiency in the Management of Rural Water Services*. Water Resource Management, Vol 27, Issue 3, 2013. pp. 731-747.

Goulder, L.H. and Kennedy, D., in *Nature's Services: Societal Dependence on Natural Ecosystems* (ed.Daily, G.), 1997. pp. 23–48.

Gouritin, A., *Water management and protection in France*, , pp 438. In: *Environmental Protection in Multi-Layerd Systems. Comparative Lessons from the Water Sector*. In: Alberton, M. and Palermo (ed's.), F.. Martinus Nijhoff Publishers, The Netherlands, 2012.

Habermas, J., *The Theory of Communicative Action*, Beacon Press, Boston, 1984.

Hadfield, G.K. et al., *Information-Based Principles for Rethinking Consumer Protection Policy*, 21 Journal of Consumer Policy, 1998.

Hahn, R., *The Impact of Economics on Environmental Policy*, Journal of Environmental Economics and Management, no. 39, 2008. pp. 375-399.

Hahn, R. and Stavins, R., *Economic Incentives for Environmental Regulation: Integrating Theory and Practice*, American Economic Review, no. 82, 1992. pp. 464-468.

Hall, D. and Thomas, S., *GATS and the electricity and water sectors*. PSIRU, 2006-03-WE-GATS, 2006.

Hall, D. and Lobina, E., *Water companies and trend sin Europe 2012*. PSIRU, 2012-08-W-EWCS, 2012.

Hall, D., *Re-municipalising municipal services in Europe*. PSIRU, November 2012.

Hammer, M., *Governance of Water Resources in the Phase of Change: A Case Study of the Implementation of the EU Water Framework Directive in Sweden*. AMBIO, Vol 40, Issue 2, 2011. pp. 210-220.

Hargita Eszter, *Állami támogatások Magyarországon az Uniós versenypolitika tükrében*, III. fejezet, PhD értekezés, Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem, 2003.

Hawken, P., Lovins, A.B., Lovins, L.H., *Natural Capitalism*. Earthscan Publications Ltd., London, UK., 1999.

Heal, G., *Valuing Ecosystem Services*. Ecosystems, Vol 3, Issue 1, 2000. pp. 24-30.

Hellwig, M., *Competition Policy and Sector Specific Regulation for Network Industries*. Max Planck Institute Research on Collective Goods, Bonn, No. 2008/29, July 2008.

Hering, D. et al., *The European Water Framework Directive at the age of 10: A critical review of the achievements with recommendations for the future*. Elérhető: NERC Open research archive, <http://nora.nerc.ac.uk/10073/2/N010073PP.pdf> (Ellenőrizve: 2013. február 27.)

Hern, R., *Competition and Access Pricing in the UK Water Industry*. Utilities Policy, Vol 10, Issues 3-4, 2001. pp. 117-127.

Hirschleifer, J. et al., *Price Theory and Applications*, 7th edition. Cambridge University Press, NY, USA, 2005. pp. 221-253.

Holmes, B., *Citizens' engagement in policymaking and the design of public services*. Research Paper no. 1 2011–12, Parliamentary Library, Australia. Elérhető: http://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/library/prspub/942018/upload_binary/942018.pdf;fileType=application/pdf#search=%222010s%22 (Ellenőrizve: 2013. február 27.)

Horváth M. Tamás, *New Symbiosis: Municipalities, Private Contractors and Non-governmental organisations for Provision of Local Public Services*. OSSF, Research Support Scheme, 1999.

Horváth M. Tamás et al., *Navigation to the Market, Regulation and Competition in Local Utilities in Central and Eastern Europe*, Tamás M. Horváth (ed.), OSI/LGI 2001.

Horváth M. Tamás – Péteri Gábor, *Nem folyik az többé vissza. Az állam szerepének átalakulása a víziközmű-szolgáltatásban*. In: Valentiny – Kiss – Nagy, *Verseny és szabályozás*, 2012.

Hovenkamp, H.J., *Antitrust Policy After Chicago* (May 1, 2009). U Iowa Legal Studies Research Paper No. 09-21; Michigan Law Review, Vol. 84, 1985. p. 214.

Howarth, R.B. and Farber, S., *Accounting for the value of ecosystem services*. Ecological Economics 41, 2002. pp. 421-429.

Höferl, A., *Privatisation and Liberalisation of Public Services in the EU-25*. Österreichische Gesellschaft für Politikberatung und Politikentwicklung - OGPP, 2005. (Elérhető itt: <http://www.politikberatung.or.at/wwwa/documents/Summary.pdf> (Ellenőrizve: 2013. február 20.))

Huffschmid, J., *Die Privatisierung der Welt* (ed. Wissenschaftlicher Beirat von attac), Hamburg, 2004.

Hyman. L.S. and Hyman, A.S., *The Water and the Wastewater Industries: What is the Market? What are its Mechanisms?* PriceWaterhouseCoopers, Vol. 20., No. 4, Spring 2011.

Infokommunikációs Jog I. (szerk.: Tóth András) Patrocinium, Budapest, 2012.

Jakobsson, K. M. and Dragun, A. K., *Contingent Valuation and Endangered Species. Methodological Issues and Application*. Edward Elgar, Cheltenham, UK, 1996.

Jones, A. and Sufrin, B., *EC Competition Law: Text, Cases and Materials.*, 4th edition, Oxford University Press, 2011.

Joliet, R., *Monopolization and abuse of dominant position*, Liège, Faculté de Droit de Liège, Liège, 1970.

Joskow et al., *Markets for Clean Air: The US Acid Rain Program*, Cambridge University Press, 2000.

Julesz Máté, *A környezetvédelem polgári jogi vonatkozásai*, PhD-értekezés, PTE, 2007.

Kallis, G. and Butler, D., *The EU water framework directive: measures and implications*. Water Policy, Vol 3, Issue 2, 2001. pp. 125-142.

Kallaugh, J. and Sher, B., *Rebates revisited: Anti-Competitive effects and exclusionary abuse under Article 82*, E.C.L.R. issue 5, 2004. pp. 263-285.

Kanakoudis, V. et al., *Integrating the Carbon and Water Footprints' Costs in the Water Framework Directive 2000/60/EC Full Water Cost Recovery Concept: Basic Principles Towards Their Reliable Calculation and Socially Just Allocation*. Water 2012, 4. pp. 45-62.

Kanakoudis, V. et al., *Basic principles for urban water value assessment and price setting towards its full cost recovery – pinpointing the role of the water losses*. Journal of Water Supply: Research and Technology-AQUA, Vol. 60, No. 1, pp. 27–39.

Kárpáti Árpád (szerk.), *A szennyvíztisztítás szabályozás igénye a hazai gyakorlat néhány példájával*. Tanulmánygyűjtemény, 4. füzet, Veszprémi Egyetem, 2002. Elérhető: <http://www.epito.bme.hu/vcst/oktatas/feltoltesek/BMEEOVKMHT1/04.pdf> (Ellenőrizve: 2013. március 12.)

Kárpáti Orsolya, *A víz, mint természeti erőforrás nyilvántartása Magyarországon*. Agrár- és Környezetjog, 2012. 13. szám, pp. 44-50.

Kemper, K. and Mariono, M., *Institutional Framework sin Successful Water Markets: Brazil, Spain and Colorado, USA*. World Bank Technical Papers 427, 1999.

Kerekes Sándor, *A környezetgazdaságtan alapjai*. Budapest, 1998.

Kerekes Sándor és Szlávik János, *A környezeti menedzsment közgazdasági eszközei*. KJK, Budapest, 2. kiadás, 1999.

Kessidis, I., *Reforming Infrastructure – privatization, regulation and competition*. World Bank, 2004.

Keune, M. et al., *Privatisation and liberalisation of public services in Europe*. ETUI, Brussels. ISBN 978-2-87452-135-5, 2008.

Keynes, J.M., *The general theory of employment, interest and money*. Macmillan Cambridge University Press, 1936.

Kieron, W., *Public services and market mechanisms: Competition, contracting, and the new public management*. St. Martin's Press, New York, 1995.

Kiss, A. and Shelton, D. L., *A Guide to International Environmental Law*. Martinus Nijhoff Publishers, 2007.

Kiss Károly, *Támogatások az OECD országokban és az EU-ban – környezetgazdasági értékelés*. A Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem Környezettudományi Intézetének tanulmányai, 22. szám, Budapest, 2003.

Kiss Károly Miklós – Badics Judit – Nagy Dávid Krisztián: *Hálózat-gazdaságtan*. Jegyzet, Pannon Egyetem – Gazdasági Versenyhivatal, 2011.

Kiss Marianna, *Európa vízvédelme a Víz Keretirányelv tükrében*. Debreceni Egyetem, Hallgatói dolgozat, 2010.

Klein, C., *Water Bankruptcy*. 97 Minnesota Law Review, 2013.

Kocsis Tamás, *Állam vagy piac a környezetvédelemben? A környezetszennyezés-szabályozási mátrix*. Közgazdasági Szemle, XLIX. évf., 2002. október, pp. 889-892.

Kolcu, S. *Der Kostendeckungsgrundsatz für Wasserdienstleistungen nach Art. 9 WRRL – Replik auf Unnerstall*, ZUR 2009 (234-242). ZUR 2010 Heft 2, pp. 74 – 95.

Kolokytha, E. és Tsountas, Y., *Water pricing policies in the EU compliance with the WFD*. Elérhető: <http://www.srcosmos.gr/srcosmos/showpub.aspx?aa=11089> (Ellenőrizve: 2013. február 27.)

Koskovics Éva- Ungvári Gábor, *Áttekintés a magyar víziközmű-ágazatról*, Műhelytanulmány – REK. Verseny és szabályozás 2010 (szerk.: Valentiny Pál, Kiss Ferenc László, Nagy Csongor István (2011), pp. 306-328.

Kozma Viktória – Kumin Ferenc: Inkumbensek a magyar polgármesterek választási küzdelmeiben. Elérhető: <http://www.valasztaskutatas.hu/kiadvanyok/uj-keplet/kozma-viktoria-2013-kumin-ferenc-inkumbensek-a-magyar-polgarmesterek-valasztasi-kuzdelmeiben> (Ellenőrizve: 2013. február 21.), pp. 123-124.

Krutilla, J.V., *Conservation Reconsidered*. American Economic Review, 57 (4), 1967. pp. 777-786.

Krämer, L., *The Genesis of EC Environmental Principles*, Research Papers in Law College of Europe, Brugge. 7/2003.

Laffont et al., *Network Competition: II. Price Discrimination*, 29 RAND Journal of Economics 1, 1998. pp. 38–56.

Laffont, J.J. and Tirole, J., *Competition in Telecommunications*, MIT Press, Cambridge, MA, 2000.

Laffont, J.J. and Tirole, J., *Creating competition through interconnection: Theory and practice*. Journal of Regulatory Economics 10, 1996. pp. 227–256.

Laimé, M., *Une collectivité peut choisir la gestion publique de l'eau sans mis en concurrence préalable obligatoire avec la gestion privée*. Elérhető: <http://www.eauxglacees.com/Une-collectivite-peut-choisir-la> (Ellenőrizve: 2013. február 17.)

Lang, J.T., *The Principle of Essential Facilities in European Community Competition Law – The Position since Bronner – Notes for a lecture*. Copenhagen, 2000.

Lang, J.T. and O'Donoghue, R., *Defining Legitimate Competition: How to Clarify Pricing Abuses under Article 82 EC*. 26 Fordham Int'l L.J., 2002. pp. 83 et seq.

Lawrence J. White: *US Public Policy Toward Network Industries*. AEI-Brookings Joint Center, Washington D.C., 1999.

Lazarus, R. J., *The Making of Environmental Law*. The University of Chicago Press, 2004.

Lesi Mária és Pál Gabriella, *A széndioxid emisszió kereskedelem elméleti alapjai és Európai Unió szabályozása*. PM Kutatási Fejezetek 11. szám, 2005. Elérhető itt: <http://www.rekk.eu/images/stories/letoltheto/pm-11.pdf?14c7e2ee2520855d5ac98ec049c29945=jwrvoavs> (Ellenőrizve: 2013. február 24.)

Levy, B. and Spiller, P., *Regulations, Institutions, and Commitment: Comparative Studies in Telecommunications*, London, Cambridge University Press. 1996.

List, F., *National system of political economy*, J. B. Lippincott & co., 1856.

Littlechild, S., *Constructive engagement and negotiated settlements – a prospect in the England and Wales water sector?*, 2008. Elérhető: www.electricitypolicy.org.uk/pubs/misc/NegotiatedsettlementsE&W29Aug08.pdf (Ellenőrizve: 2013. február 21.)

Lobina, E. and Hall, D., *UK Water Privatisation – a briefing*. PSIRU working papers, University of Greenwich, February 2001.

Lodge, M., *Regulation, the regulatory state and European politics*. Elérhető: <http://aei.pitt.edu/7951/1/lodge-m-12a.pdf> (Ellenőrizve: 2013. március 12.)

Loomis, J. et al., *Measuring the total economic value of restoring ecosystem services in an impaired river basin: results from a contingent valuation survey*. *Ecological Economics*, Vol 33, 2000. pp. 103-117.

Ludányi Arnold, *Az infokommunikációs szabályozás közgazdasági vonatkozásai*. Károli Gáspár Református Egyetem. Budapest, 2012 szeptember.

Marjainé Szerényi Zsuzsanna, *A természeti erőforrások pénzübeli értékelése*. *Közgazdasági Szemle*, XLVIII. évf., 2001. pp. 114–129.

Marx, K., *Das Kapital. Kritik der politischen Oekonomie*. Hamburg, Verlag O. Meissner, 1867.

Marjainé Szerényi Zsuzsanna.(szerk.), *A természetvédelemben alkalmazható közgazdasági értékelési módszerek*. Tanulmánykötet, Budapest, 2005. Elérhető itt: http://www.termeszetvedelem.hu/_user/downloads/publikaciok/Marjaine-Termeszetvedelmi%20kozgagd%20modszerek.pdf (Ellenőrizve: 2013. február 6.)

McLawhorn, D.F., *Where will you go when the well runs dry? Local government ownership and water allocation in North Carolina*. *Campbell Law Review*, Vol. 32., pp. 51-73.

Meister, U. and Foellemi, R., *Product-Market Competition in the Water Industry: Voluntary Non-discriminatory Pricing*. *Journal of Industry, Competition and Trade*, Vol 5, Issue 2, 2005. pp. 115-135.

Ménard, C. et Saussier, S., *Contractual Choice and Performance – The Case of Water Supply in France*. *Revue d'économie industrielle*, Vol. 92, No 92, 2000. pp. 385-404.

Ménard, C. et Peeroo, A., *Made to measure but not well fitted: water sector liberalization*. *Network Industries Quarterly*, Vol 12, No 4. 2010. pp. 6-9.

Ménard, C. et Peeroo, A., *Liberalization in the Water Sector: Three leading models*. Rolf Kunneke (ed.) *Handbook of Liberalization*. E.Elgar Pub. (2011), pp. 324-327.

Meunier, S. és McNamara, K.R., *Making History: European Integration and Institutional Change at Fifty*, Oxford University Press, 2007. pp. 175-195.

Meyer, K.L., *An Economic and Legal Perspective on the Abuse of Dominant Position*. January 6, 2011. Elérhető: <http://ssrn.com/abstract=1801285> és <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1801285> (Ellenőrizve: 2013. február 21.)

Michaels, R.J., *Vertical Integration and the Restructuring of the US Electricity Industry*. 2004, p. 4. Elérhető: <http://business.fullerton.edu/economics/rmichaels/workingPapers/040921%20VI%20complete.pdf> (Ellenőrizve: 2013. február 27.)

Miranda, R. and Lerner, A., *Bureaucracy, Organizational Redundancy, and the Privatization of Public Services*. *Public Administration Review*, Vol 55, No. 2, 1995. pp. 193-200.

Mitchell, R.C. and Carson, R.T., *Using Surveys to Value Public Goods: the Contingent Valuation Method*. Resources for the Future, Washington DC, 1989.

Molino, Giorgio (A.A. 2011/2012) *Il principio "chi inquina paga" tra strumenti di mercato e tutela dell'ambiente*. Tesi di Laurea in Diritto amministrativo, LUISS Guido Carli, relatore Marcello Clarich, 2012.

Motta, M., *Competition Policy: Theory and Practice*. Cambridge University Press, 2004. Magyarul megjelent a Gazdasági Versenyhivatal Versenykultúra Központ fordításában, 2007-ben (Massimo Motta, *Versenypolitika – Elmélet és gyakorlat*)

Molnár Ferenc, *A fenntarthatósági gazdasági érték (FGÉ), avagy a gazdaság és a gazdasági érték egy tartalmazó rendszerek felőli megközelítése*. PhD értekezés, Budapesti Corvinus Egyetem, 2005.

Montginoul, M. et Rieu, T., *Instruments économiques et gestion de l'eau d'irrigation en France*. *La Houille Blanche*, Number 8, Décembre 1996. pp. 47-54.

Motta, M. and De Streel, A., *Exploitative and Exclusionary Excessive Prices in EU Law*, 8th Annual EU Competition Workshop, Florence, 2003.

Munashinge, M., *Environmental Economics and Sustainable Development*. The World Bank, Washington, D. C., 1993.

Nagy Csongor István, *A felfaló ár megítélése a magyar versenyjogban*. *Collega*, 3. sz, 2002. pp. 6-13.

Nagy Csongor István, *Predatory pricing in Hungary and in Community law. The perspectives of the legal approximation process in Central and Eastern Europe*. Bibó István Szakkollégium – Európai Jogakadémia, Budapest, 2011. pp. 147-162.

Nagy Csongor István, *Refusal to Deal and the Doctrine of Essential Facilities in US and EC Competition Law: A Comparative Perspective and a Proposal for a Workable Analytical Framework*. *European Law Review*, Vol. 32, No. 5, 2007. pp. 664-685.

Nagy Imre, *A Kárpát-medence környezetpolitikája és környezetvédelmi intézményrendszere*. OTKA-kutatás, T 049067 – Beszámoló. 2009. február.

Navrud, S. and Pruckner, G. J., *Environmental Valuation – To Use or Not to Use? A Comparative Study of the United States and Europe*. Environmental and Resource Economics, Vol. 10, 1997. pp. 1–26.

Némethy Béla, *Vízjogi előzmények a magyar Corpus Iurisban*. Vízügyi Közlemények 13/1, 1931. pp. 126–148.

Neuhoff et al., *Allocation, incentives and distortions: the impact of EU ETS emissions allowance allocations to the electricity sector*, 19 May 2006. Elérhető: <http://www.dspace.cam.ac.uk/bitstream/1810/183627/1/eprg0618.pdf> (Ellenőrizve: 2013. február 24.)

Newbery, D.M., *Privatization, Restructuring, and Regulation of Network Utilities*. Cambridge, MA: MIT Press, 2002.

Newbery, D.M., *Regulating Unbundled Network Utilities*. The Economic and Social Review, Vol. 33., No. 1., 2002. pp. 23-41.

Nicoletti, G. and Scarpetta, S., *Regulation, Productivity and Growth: OECD Evidence*. World Bank Policy Research Working Paper 2944, January 2003.

Nitsche, R. and Heidhues, P., *Study on methods to analyse the impact of State aid on competition*. European Economy, Economic Papers, 2006. Elérhető: <http://dspace.cigilibrary.org/jspui/bitstream/123456789/28060/1/Study%20on%20Methods%20to%20Analyse%20the%20Impact%20of%20State%20Aid%20on%20Competition.pdf?1> (Ellenőrizve: 2013. február 19.)

Norberg, J., *Linking Nature's services to ecosystems: some general ecological concepts*. Ecological Economics 25, 1999. pp. 183–202.

Oystein, F., *Strategic Investment with Spillovers, Vertical Integration and Foreclosure in the Broadband Access Market*. International Journal of Industrial Organization, 22(1), 2004. pp.1-24.

Pánczél Csilla, *Pénz- és tőkepiacai eszközök a klímaváltozás mérséklésére*, 2009. Elérhető: http://elib.kkf.hu/edip/D_14877.pdf, (Ellenőrizve: 2013. február 24.)

Pánovics Attila, *Környezetvédelem az új Alkotmányban*. Kül-Világ, VIII. évfolyam, 2011/1-2, pp. 132-133.

Prasad, N., *Privatisation Results: Private Sector Participation in Water Services After 15 Years*. Development Policy Review, 24 (6), 2006. pp. 669-692.

Panzar, J.C. and Willig, R.D., *Economies of Scale in Multi-Output Production*. Quarterly Journal of Economics, 91(3), 1977. pp. 481-493.

Pearce, D., *Economic Values and the Natural World*. Earthscan, London, 1993.

Pedone, A., *Le principe pollueur payeur, un principe économique érige en principe de droit de l'environnement?* Paris, 1993.

Pienaar, G.J. and van der Schyff, E., *The Reform of Water Rights in South Africa*, 3/2 Law, Environment and Development Journal (2007), p. 179. Elérhető: <http://www.lead-journal.org/content/07179.pdf> (Ellenőrizve: 2013. január 10.)

Piffaut, H. et al., *Regulation of Water and Wastewater*. In: *Regulation and Economics* (ed. Van den Bergh), E.Elgar publishing, 2012. pp. 447-497.

Pigeon, M. (ed.), *Remunicipalisation: Putting water back into public hands*. Transnational Institute, Amsterdam, 2012. pp. 24-40.

Pigou, A.C., *The Economics of Welfare*. Macmillan and Co. 1932, 4th edition.

Pomar, F.G., *EC Consumer Protection Law and EC Competition Law: How related are they? A Law and Economics perspective*. Working Paper No 113, 2003.

Pump Judit, *A jog hatása a fenntartható közszolgáltatásra a hulladékgazdálkodás és a vízgazdálkodás területén*. PhD értekezés, ÁJDI-ELTE, 2012.

Posner, R.A., *The Chicago School of Antitrust Analysis*. 127 U. Pa. L. Rev. 925, 1978-1979.

Rees, J.A., *Regulation and private participation in the water and sanitation sector*. Natural Resources Forum, 22, 1998, pp. 95–105.

Ritter, L. and Braun, D., *European Competition Law: A Practitioner's Guide*, 3rd edition, Kluwer Law International, 2005.

Rocchi, L., *La direttiva Acque: quanto fatto e quanto ancora da fare*. AgriregioniEuropa, Anno 3, Num 10, Sett. 2007. Elérhető: http://www.agriregionieuropa.univpm.it/dettart.php?id_articolo=258 (Ellenőrizve: 2013. február 27.)

Rogers, P. et al., *Water is an economic good: How to use prices to promote equity, efficiency, and sustainability*. Water Policy 4, 2002. pp. 1-17.

Röller, L-H. and Grajek, M., *Regulation and Investment in Network Industries: Evidence from European Telecoms*. SFB 649 Discussion Paper 2009-039, June 15, 2009.

Rosegrant, M. és Binswanger, H., *Markets in tradeable water rights: Potential for efficiency gains in developing country water resource allocation*. World development, Vol 22. Issue 11, 1994. pp. 1613-1625.

Rousseva, E., *Rethinking Exclusionary Abuses in EU Competition Law*. Hart Publishing, 2010.

Rubini, L., *The Definition of Subsidy and State Aid: WTO and EC Law in a Comparative Perspective*. Oxford University Press, 2010.

Rudra, N., *Opennes and the Politics of Potable Water. Comparative Political Studies*, Vol. 44 no. 6, 2011. pp. 771-803.

Sands, P. et al., *Principles of International Environmental Law*, 3rd edition, Cambridge University Press, 2012.

Sárközy Tamás (szerk.), *Versenyjog. Gazdasági törvények kommentárjai*. HVG-ORAC, 2001.

Savoia, R., *Egy zöldebb Európa*. PhD értekezés, Budapest, Corvinus Egyetem, 2007.

Schlager, E. and Ostrom, E., *Property-rights Regimes and Natural Resources: A conceptual analysis*. *Lad Economics*, Vol. 68. No. 3. 1992. pp. 249-262.

Schwalbe, U., *European State Aid Control –The State Aid action plan*, in: *Structure and Effects in EU Competition Law: Studies on Exclusionary Conduct and State Aid*. Kluwer Law International, The Netherlands, 2011.

Simon, L. et al., *Structure and Power in Multilateral Negotiations: An Application to French Water Policy*. Giannini Foundation Research Monograph 47, June 2007.

Smith, W., „Ususfructus”. *A dictionary of Greek and Roman Antiquities*. John Murray, London, 1875. 1221-1222. pp. Elérhető: http://penelope.uchicago.edu/Thayer/E/Roman/Texts/secondary/SMIGRA*/Ususfructus.html (Ellenőrizve: 2013. január 12.)

Sokol, D. and Lianos, I., *The Global Limits of Competition Law*. Stanford University Press, 2012.

Solo, T.M., *Small-scale entrepreneurs in the urban water and sanitation market*. *Environment and Urbanization*, Vol. 11 no. 1, 1999. pp. 117-132.

Stern, J. and Mirrlees-Black, J., *A framework for valuing water in England and Wales*. *Utilities Policy*, Vol 23, December 2012. pp. 13-30.

Sternberg, E., *Recuperating from market failure: planning for biodiversity and technological competitiveness*. *Public Administration Review* 56, 1996. pp. 21–34.

Sugár András, *A piacszabályozás elméleti és gyakorlati aspektusai a közszolgáltató szektorokban, elsősorban az energiaszektor árszabályozása példáján*. Ph.D értekezés, Corvinus Egyetem, Budapest, 2011.

Szabó Máté, *Az európai környezetpolitika – konszenzus a szociáldemokrata és a liberális irányzatok között?* *Társadalomkutatás*, Vol 24, No 3, 2009. pp. 403-429.

Szilágyi János Ede, *A víziközmű szolgáltatások és a víz árának szabályai*. *Agrár- és Környezetjog*, 13. szám, 2012. pp. 92-104.

Szilágyi János Ede, *Vízjog: a vizek tulajdonjogának és használatának főbb magyar előírásai a nemzetközi tendenciák tükrében*. *Sectio Juridica et Politica*, Miskolc, Tomus XXIX/2., 2011. pp. 595–622.

Szilágyi János Ede, *Vízjog*. Miskolci Egyetem, 2013.

Szilágyi Szilvia, *A szennyező fizet elve a környezetvédelemben*. *Iustum Aequum Salutare* III. 2007/3, pp. 215-224.

Szlávik János, *A környezet gazdasági értékelése*, *Magyar Tudomány* 2006/1, pp. 78 et seq. Elérhető: <http://www.matud.iif.hu/06jan/11.html> (Ellenőrizve: 2013. március 17.)

Teece, D.J., *Economies of Scope and the Scope of the Enterprise*. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 1(3), 1980. pp. 223-247.

Teller Nóra and Somogyi Eszter, *Public services in Hungary*. In: *Reforms of Public Services. Experiences of Municipalities and Regions in South-East Europe*, Zagreb: Friedrich Ebert Stiftung, 2003.

Tietenberg, T., *Economic Instruments for Environmental Regulation*, *Oxford Review of Economic Policy*, no. 6, 1990. pp. 17-33.

Tirole, J., *Some Economics of Global Warming*. *Rivista di Politica Economica*, November-December 2008.

Tobey, J.A. and Smets, H., *The Polluter pays principle in the context of agriculture and the environment*. *The World Economy*, Vol 19, Issue 1, 1996. pp. 63-87.

Tóth András, *Gazdasági szabályozás és versenyjog*. In: *Versenyjog*. (szerk. Tóth Tihamér és Boytha Györgyné), VII. rész, PPKE – JÁK tankönyvei, Budapest, 2010.. pp. 236-277.

Tóth Tihamér, *Az Európai Közösség versenyjoga*. JATEPress, Szeged, 2003.

Tóth Tihamér és Boytha Györgyné (Szerk.) *Versenyjog*. PPKE – JÁK tankönyvei, Budapest, 2010.

Unnerstall, H., *Kostendeckung für Wasserdienstleistungen nach Art. 9 EG-Wasserrahmenrichtlinie*. *ZUR* 2009 HEft 5, pp. 234-242.

Valgiurata, L., *Price discrimination under Article 86 of the EEC Treaty: the United Brands case*, 31 *Int'l & Comp. L. Q.* 36, 1982. pp. 36-59.

Valentiny Pál, *Árprés és felfaló árazás. Közgazdasági elmélet, bírói, szabályozói gyakorlat*. *Közgazdasági Szemle*, LI. évf., 2004. január, pp. 24–45.

Valetti, T. and Estache, A., *The Theory of Access Pricing: an overview for infrastructure regulators*, Discussion Paper No. 2133, Centre for Economic Policy Research, London, 1999.

Valgiurata, L., *Price discrimination under Article 86 of the EEC Treaty: the United Brands case*, 31 *Int'l & Comp. L. Q.* 36, 1982, pp. 36-59.

Van Dijk, M.P., *Liberalisation of Drinking Water in Europe and Developing Countries*, UNESCO-IHE, November 25, 2003. Elérhető: <http://igitur->

archive.library.uu.nl/CERES/2005-0520-200926/Liberalisation%20of%20drinking%20water.pdf (Ellenőrizve: 2013. március 16.)

Vapnek et al., *Law for water management: a guide to concepts and effective approaches*. FAO Legislative Study 101, Rome, 2009.

Vickers, J., *Abuse of Market Power*. The Economic Journal, 115, 2005. pp. 244-261.

Vickrey, W., *Pricing in Transportation and Public Utilities. Some implications for marginal cost pricing for public utilities*. The American Economic Review, Vol. 45, No. 2, Papers and Proceedings of the Sixty-seventh Annual Meeting of the American Economic Association. May, 1955. pp. 605-620.

Wagner, W. et al., *Misunderstanding models in environmental and public health regulation*. 18 New York University Environmental Law Journal, 2010. pp. 293-356.

Walsh, P.R. and Todeva, E., *Vertical and Horizontal Integration in the Utilities Sector: The Case of RWE*. University of Surrey Working paper, 2005. Elérhető: <http://www.surrey.ac.uk/sbs/sar/centres/bcned/BCNED%20Files/0%20RWE%20WalshTodeva%20ECCH%20306%20482%201.pdf> (Ellenőrizve: 2013. március 14.)

Wang, L., *Rebuilding water rights system from the perspective of usufruct*. Ecological Economy, Vol. 6, 2010. pp. 422-428.

Ware, E.F., *Roman Water Law*, St. Paul (Minn.), West Publishing Co, 1905.

Weckerbauer, J., *Regulation and Privatisation of the public water supply in England, France and Germany*. Competition and Regulation in Network Industries, Vol. 8, 2007, No. 2., pp. 101-117.

Weizsäcker et al., *Grenzen der Privatisierung*, Stuttgart, 2006.

White, L.J., *US Public Policy Toward Network Industries*. AEI-Brookings Joint Center, Washington D.C., 1999.

Wilson, M. and Carpenter, S., *Economic valuation of freshwater ecosystem services in the United States: 1971-1997*. Ecological Applications, 9(3), 1999. pp. 772-783.

Wish, R., *Competition Law*, 5th edition. London, LexisNexis, 2005.

Wish, R. and Bailey, D., *Competition Law*. 7th edition, Oxford University Press, 2012.

Woerdman, E., *Developing the European Carbon Trading Market: Will permit allocation distort Competition and lead to state aid?*, p. 7., FEniEM, 2001. Nota di Lavoro: 51. 2001.

Wollmann H., *Comparing Local Government Reforms in England, Sweden, France, Germany*. Wüstenrot Stiftung, 2008. Elérhető: www.wuestenrot-stiftung.de/download/local-government (Ellenőrizve: 2013. február 25.)

Worthington, A.C., *Productivity, Efficiency and technological progress in Australia's Urban Water utilities*. Waterlines Report Series No 62, October 2011.

Wright, K. et al., *Experience of Privatisation, Regulation and Competition: Lessons for Governments*. CCP Working Paper 05-5, ISSN 1745-9648, 2005.

Yung En Chee, *An ecological perspective on the valuation of ecosystem services*. Biological Conservation 120 (2004), p. 549-565.

Zenke, I. und Fuhr, T., *Handel mit CO2-Zertifikaten*, C. H. Beck Verlag, München, 2006.

Zschille M. et al., *Ineffizienz und Strukturunterschiede in der Deutschen Wasserversorgung*. Water Economics and Management Working Papers, WPH20-10; TU-Berlin, TU Dresden, DIW Berlin, 2009.

II. Bírósi ítéletek, az Európai Bizottság határozatai, a Gazdasági Versenyhivatal határozatai

Nemzetközi választottbírósi ügy

Lac de Lanoux-ügy. Affaire du lac Lanoux, 16 November 1957, Recueil des sentences arbitral, Vol. XII, pp. 281-317.

Az Európai Bíróság, az Elsőfokú Bíróság (és jogutódjai) ügyei

26/75 sz. ügy, General Motors Continental NV v Commission of the European Communities, ECR [1975] p. 1367.

27/76 sz. ügy, United Brands Company and United Brands Continentaal BV v Commission of the European Communities, ECR [1978], p. 0207.

298/83 sz. ügy, Comité des industries cinématographiques des Communautés européennes (CICCE) v Commission of the European Communities, ECR [1985], p. 1105.

226/84 sz. ügy, British Leyland Public Limited Company v Commission of the European Communities, ECR [1986], p. 3263.

62/86. sz. ügy, AKZO Chemie kontra Bizottság. EBHT 1991. I-3359. o.

110/88, 241/88, 242/88 sz. egyesített ügyek, François Lucazeau and others v Société des Auteurs, Compositeurs et Editeurs de Musique (SACEM) and others, ECR [1989], p. 2811.

C-202/88. sz. ügy, Francia Köztársaság kontra az Európai Közösségek Bizottsága. EBHT 1991. I-01223. o.

C-6/90. és C-9/90. sz. egyesített ügyek, Andrea Francovich és az Olasz Köztársaság, valamint Danila Bonifaci és társai és az Olasz Köztársaság közötti ügyek. EBHT 1991, I-05357. o.

T-83/91. sz. ügy, Tetra Pak International kontra Bizottság. EBHT 1994., II-755. o.

T-374/94, T-375/94, T-384/94 and T-388/94 összevont ügyek. European Night Services Ltd (ENS), Eurostar (UK) Ltd, korábban: European Passenger Services Ltd (EPS), Union internationale des chemins de fer (UIC), NV Nederlandse Spoorwegen (NS) és Société nationale des chemins de fer français (SNCF) kontra az Európai Közösségek Bizottsága. EBHT 1998, II-03141. o.

T-228/97. sz., Irish Sugar plc. kontra Bizottság ügyben hozott ítélet. EBHT 1999., II-2969. o.

A C-127/02. sz., Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee és Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels kontra Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij ügyben 2004. szeptember 7-én hozott ítélet. EBHT 2004., I-07405. o.

T-271/03 sz. ügy. Deutsche Telekom AG kontra az Európai Közösségek Bizottsága. EBHT 2008. II-477. o.

C-32/05. sz. ügy. Az Európai Közösségek Bizottsága kontra Luxemburgi Nagyhercegség, EBHT 2006. I-11323. o.

C-188/07. sz. ügy. Commune de Mesquer kontra Total France SA és Total International Ltd. Határozatok Tára 2008 I-04501

C-280/08. sz. ügy, Deutsche Telekom AG kontra Európai Bizottság. EBHT 2010., I-9555. o.

C-378/08. sz. ügy. Raffinerie Mediterranee (ERG) SpA és társai kontra Ministero dello Sviluppo economico és társai. Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62008CJ0378:HU:HTML>
(Ellenőrizve: 2013. március 14.)

C-182/11 and C-183/11 sz. összevont ügyek. Econord SpA kontra Comune di Cagno and Comune di Varese (C-182/11) és Comune di Solbiate and Comune di Varese (C-183/11). Az EBHT-ban még nem tették közzé.

C-525/12 sz. ügy, Európai Bizottság kontra Német Szövetségi Köztársaság, folyamatban. HL C 26/35-36. o.

Az Európai Bizottság határozatai

Commission Decision of 2 July 1984, British Leyland, OJ [1984] L 207/11.

Sea Containers/Stena Sealink, Case IV/34.689, OJ 1994 L15/8, [1995]

COMP/39.402. sz. ügy.

COMP/M.1978, 2000.6.29. Telecom Italia/News Television/Stream.

COMP/38.233 (Wanadoo Interactive) ügy, 2003. július 16-i bizottsági határozat.

M.1439. sz. ügy (Telia/Telenor), 1999. okt. 13-i döntés. HL L 40, 2001.2.9.

UK ügyek

MD 154, Office of Water Services, Birmingham, UK.

MD 162, Office of Water Services, Birmingham, UK.

MD 163, Office of Water Services, Birmingham, UK.

6 October 2006 [2006] CAT 23 (Albion Water v Ofwat).

Albion Water Limited and Albion Water Group v WSRA, Dwr/Cymru/Shotton paper, Case 1046/2/4/04. Competition Appeal Tribunal. [2009] CAT 12.

Franciaországi ügy

Tribunal Administratif de Paris, n°0901127/6-1, 2009.

USA ügy

Idaho Dep't of Parks v. Idaho Dep't of Water Admin., 530 P.2d 924, Idaho, 1974.

Ausztráliai ügy

MR 006/07, Issued: 18th January 2007. Elérhető:
<http://www.accc.gov.au/content/index.phtml/itemId/778372/fromItemId/2332> (Ellenőrizve:
2013. február 22.)

A Gazdasági Versenyhivatal határozatai és a kapcsolódó bírósági határozatok

Vj-10/1997.

Vj-17/1998.

Vj-175/1998.

Vj-76/1999.

Vj-126/2000.

Vj-56/2001.

Vj-10/2002.

Vj-100/2002.

Vj-78/2003.

Vj-121/2003.

Vj-17/2006.

Vj-42/2006.

Vj-42/2008.

Vj-136/2008.

Vj-39/2009.

Vj-31/2012.

Legfelsőbb Bíróság, Kf. IV. 27.929/1998/4. sz. ítélete.

Fővárosi Bíróság 2. K. 31586/2004/5 sz. ítélete.

Fővárosi ítélőtábla 2. Kf. 27. 028/2003/7. számú ítélete.

Gazdasági Versenyhivatal, 21.20 sz. elvi állásfoglalás.

Gazdasági Versenyhivatal, 21.21. sz. elvi állásfoglalás.

Gazdasági Versenyhivatal, 21.25. sz. elvi állásfoglalás.

III. Jogi dokumentumok

Convention and Statute on the Régime of Navigable International Waterways of International Concern, Barcelona, 20 April 1921, League of Nations, Treaty Series, Vol. VII. p. 37. ENSZ 1992-es Éghajlatváltozási Keretegyezményéhez kapcsolódó, 1997-ben aláírt Kiotói Jegyzőkönyv.

1885. évi XXIII. törvénycikk a vízjogról

1959. évi IV. törvény a Polgári Törvénykönyvről

1964. IV. törvény a vízügyről

1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról

1990. évi LXXXVII. törvény az árak megállapításáról

1990. évi XCIII. törvény az illetékről

1991. évi XXXIII. törvény az egyes állami tulajdonban lévő vagyontárgyak önkormányzatok tulajdonába adásáról

1995. évi LIII. tv. a környezet védelmének általános szabályairól

1995. évi LVII. tv. a vízgazdálkodásról

Az 1996. évi LVII. törvény a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról

1998. évi IX. törvény az Általános Vám- és Kereskedelmi Egyezmény (GATT) keretében kialakított, a Kereskedelmi Világszervezetet létrehozó Marrakesh-i Egyezmény és mellékleteinek kihirdetéséről.

43/1999. (XII.26.) KHVM rendelet a vízkészletjárulék kiszámításáról

2003. évi LXXXIX. számú törvény a környezetterhelési díjról

2003. évi C. törvény az elektronikus hírközlésről

2005. évi XV. törvény az üvegházhatású gázok kibocsátási egységeinek kereskedelméről

2005. évi CLXIV. törvény a kereskedelemről

254/2007. (X. 4.) Korm. rendelet

96/2009. (XII. 9.) OGY határozat a 2009-2014 közötti időszakra szóló Nemzeti Környezetvédelmi Programról

Az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről szóló 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet.

2011. évi CVIII. törvény a közbeszerzésekről

2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyonról

2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól

2011. évi CCIX. törvény a víziközmű-szolgáltatásról

2012. évi CVI. törvény egyes víziközmű-szolgáltatással kapcsolatos törvények módosításáról

2012. évi CLXXXV. törvény a hulladékról

2013. évi XXII. törvény a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatalról

58/2013 (II.27.) Korm. rendelet a víziközmű-szolgáltatásról szóló 2011. évi CCIX. törvény egyes rendelkezéseinek a végrehajtásáról

UK

Environment Act of 1995

Water Act of 2003

Water Services etc. (Scotland) Act of 2005

Water Industry Act of 1991

Water Resources Act of 1963

Access Codes Guidance, September 2011. Elérhető itt:
http://www.ofwat.gov.uk/competition/wsl/gud_pro_accesscodes.pdf (Ellenőrizve: 2013. február 22.)

Guidance on Access Codes, June 2005. Office of Water Services, available on:
[http://www.ofwat.gov.uk/aprix/ofwat/publish.nsf/AttachmentsByTitle/AccessCodeGuidance0605.pdf/\\$FILE/AccessCodeGuidance0605.pdf](http://www.ofwat.gov.uk/aprix/ofwat/publish.nsf/AttachmentsByTitle/AccessCodeGuidance0605.pdf/$FILE/AccessCodeGuidance0605.pdf) (Ellenőrizve: 2013. március 13.)

Sunsetting regulation: Guidance. HM Government. December 2011. Elérhető:
https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/31635/11-682-sunsetting-regulations-guidance.pdf (Ellenőrizve: 2013. március 14.)

Franciaország

Loi N92-3 du 3 janvier 1992, Journal Officiel de la République Française du 4 janvier 1992.

Loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques. A törvény teljes szövege elérhető itt:
<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000649171#LEGIARTI000006849269> (Ellenőrizve: 2013. február 26.)

Code général des collectivités territoriales. L3232-1-1. A törvény hatályos szövege elérhető itt:
http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?sessionId=45F0A2AFD4715D2E7CAE737C6E092F7E.tpdjo02v_3?cidTexte=LEGITEXT000006070633&dateTexte=20121105
(Ellenőrizve: 2013. február 26.)

Décret n° 2005-536 du 18 mai 2005 modifiant le décret n° 2000-240 du 13 mars 2000 relatif à l'attribution d'une indemnité spéciale de sujétions à certains agents du ministère chargé de l'agriculture. Elérhető itt:
http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?sessionId=85E3C42574910CFDA779145EBB3DD448.tpdjo12v_1?cidTexte=JORFTEXT000000813007&categorieLien=id (Ellenőrizve: 2013. március 1.)

Európai Unió

Council declaration of 22 November 1973. HL C 112/1, 1973.12.20.

Az Európai Közösségek 75/436 számú, 1975. március 3-i Európa Tanácsi Ajánlása a környezeti tárgyú költségek viseléséről és a hatósági működésről. HL L 194/1, 25.7.75. pp. 1-4.

Az ivóvízkivételre szánt felszíni víz minőségi követelményeiről szóló, 1975. június 16-i 75/440/EGK tanácsi irányelv HL L 194., 1975.7.25., p. 34.

Council Directive 76/160/EEC of 8 December 1975 concerning the quality of bathing water. HL L 31, 5.2.1976, pp. 1–7.

A Tanács irányelve (1976. május 4.) a Közösség vízi környezetébe bocsátott egyes veszélyes anyagok által okozott szennyezésről. HL L 129 , 18/05/1976 p. 23-29

A Közösségben található felszíni édesvíz minőségére vonatkozó közös információcsere-eljárás létrehozásáról szóló, 1977. december 12-i 77/795/EGK tanácsi határozat. HL L 334., 1977.12.24., 29. o.

A Tanács 1978. július 18-i 78/659/EGK irányelve a halak életének megóvása érdekében védelmet vagy javítást igénylő édesvizek minőségéről.

A Tanács Irányelve (1979. október 9.) a tagállamokban az ivóvízkivételre szánt felszíni víz mérésének módszereiről, valamint mintavételének és elemzésének gyakoriságáról. HL L 271., 1979.10.29., 44. o.

A Tanács 1979. október 30-i 79/923/EGK irányelve a héjas puhatestűek vízi élőhelyének minőségi követelményeiről.

A Tanács irányelve (1979. december 17.) a felszín alatti vizek egyes veszélyes anyagok okozta szennyezés elleni védelméről. HL L 20, 26.1.1980., 43. p.

Towards a Dynamic European Economy. Green Paper on the Development of the Common Market for Telecommunications Services and Equipment. COM (87) 290 final, 30 June 1987

Council resolution of 28 June 1988. HL C 209., 1988.8.9., p. 3.

A Tanács irányelve (1991. december 12.) a vizek mezőgazdasági eredetű nitrátszennyezéssel szembeni védelméről. HL L 375., 1991.12.31., p. 1.

A Tanács 1992. február 25-i (HL C 59., 1992.3.6., p. 2.) és 1995. február 20-i (HL C 49., 1995.2.28., p. 1.) határozatai.

Az Európai Unióról szóló szerződés. HL C 191., 1992.7.29.

Resolution of the Council and the Representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council of 1 February 1993 on a Community programme of policy and action in relation to the environment and sustainable development. HL C 138, 17.05.1993.
Közösségi iránymutatás a környezetvédelem állami támogatásáról. HL C 72., 1994.3.10., p.3.

A fürdővíz-irányelv felülvizsgálatára tett javaslat. HL C 112 22.4.1994, 3. p.

Az ivóvíz-irányelv felülvizsgálatára tett javaslat. HL C 131 30.5.1995, p. 5.

A Bizottság határozata (1995. július 25.) a vízügyi ágazatra vonatkozó irányelvekkel kapcsolatos kérdőívekről szóló, 1992. július 27-i 92/446/EGK határozat módosításáról. HL L 200, 24/08/1995 o. 0001 – 0034.

Proposal for a Council directive establishing a framework for Community action in the field of water policy. 97/0067 (SYN), COM (97) 49 final

Opinion of the Committee of the Regions on the 'Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on European Community Water Policy'. CdR 186/96 fin. HL C 34. 1997.2.3., pp. 30—33.

Proposal for a Council Directive establishing the field for Community Action in the field of water policy. COM(97) 49 final. Brussels 26.2.1997.

Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts - Declarations adopted by the Conference - Declaration on Article 119(4) of the Treaty establishing the European Community. HL C 340, 1997.11.10.

A Tanács 994/98/EK rendelete (1998. május 7.) az Európai Közösséget létrehozó szerződés 92. és 93. cikkének a horizontális állami támogatások bizonyos fajtáira történő alkalmazásáról. HL L 141/1.

Decision No 2179/98/EC of the European Parliament and of the Council of 24 September 1998 on the review of the European Community programme of policy and action in relation to the environment and sustainable development 'Towards sustainability'. HL L 275/1, 10.10.98.

A Tanács 98/83/EK irányelve (1998. november 3.) az emberi fogyasztásra szánt víz minőségéről. HL L 330, 5.12.1998, o. 32.

Európa környezete: melyek a jövőben követendő irányok? Az Európai Közösségnek „A fenntarthatóság felé” című, a környezettel és a fenntartható fejlődéssel kapcsolatos politikai és cselekvési programjának általános értékelése (COM(1999) 543. végleges, 1999.11.24.)

Az Európai Parlament és Tanács 2000/60/EK Irányelve a vízpolitika terén a közösségi fellépés kereteinek meghatározásáról, HL L 327., 2000.12.22., p. 1.

Az Európai Parlament és a Tanács 2887/2000/EK rendelete (2000. december 18.) a helyi hurok átengedéséről. HL L 336/4, 2000.12.30.

Közösségi iránymutatás a környezetvédelem állami támogatásáról. HL C 37., 2001.2.3., p. 76.

Az Európai Parlament és a Tanács 2002/19/EK irányelve (2002. március 7.) az elektronikus hírközlő hálózatokhoz és kapcsolódó eszközökhöz való hozzáférésről, valamint azok összekapcsolásáról. HL L 108., 2002.4.24., p. 7.

Az Európai Parlament és a Tanács 2002/22/EK irányelve (2002. március 7.) az egyetemes szolgáltatásról, valamint az elektronikus hírközlő hálózatokhoz és elektronikus hírközlési szolgáltatásokhoz kapcsolódó felhasználói jogokról (Egyetemes szolgáltatási irányelv). HL L 108., 2002.4.24., pp. 51-77.

Az Európai Parlament és a Tanács 2003/87/EK irányelve (2003. október 13.) az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységei Közösségen belüli kereskedelmi rendszerének létrehozásáról és a 96/61/EK tanácsi irányelv módosításáról

Bizottsági Közlemény az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának - Fehér Könyv az általános érdekű szolgáltatásokról /* COM/2004/0374 végleges. Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52004DC0374:HU:HTML> (Ellenőrizve: 2013. március 5.)

Az Európai Parlament és a Tanács 2004/35/EK irányelve (2004. április 21.) a környezeti károk megelőzése és felszámolása tekintetében a környezeti felelősségről. HL L 143, 30.4.2004.

Az Európai Parlament és a Tanács 2004/101/EK irányelve (2004. október 27.) az üvegházhatású gázok kibocsátási egységei Közösségen belüli kereskedelmi rendszerének létrehozásáról szóló 2003/87/EK irányelvnek a Kiotói Jegyzőkönyv projekt-mechanizmusára tekintettel történő módosításáról. EGT vonatkozású szöveg. HL L 338., 2004.11.13., o. 18-23.

A Bizottság 1998/2006/EK rendelete (2006. december 15.) a Szerződés 87. és 88. cikkének a de minimis támogatásokra való alkalmazásáról. HL L 379/5-10.

Az Európai Parlament és Tanács 2006/123/EK irányelve (2006. december 12.) a belső piaci szolgáltatásokról. HL L 376/36 2006.12.27.

Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról, amelyet Lisszabonban, 2007. december 13-án írtak alá, HL 2007/C 306/01.

A Bizottság ajánlása (2007. december 17.) az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások közös keretszabályozásáról szóló 2002/21/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv alapján előzetes szabályozás alá vonható érintett elektronikus hírközlési ágazatbeli termék- és szolgáltatás piacokról. Közösségi iránymutatás a környezetvédelem állami támogatásáról. HL C 81., 2008.4.1., 1. o.

Az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. HL C 115, 2008.5.9.

A Bizottság 800/2008/EK rendelete a (2008. augusztus 6.) a Szerződés 87. és 88. cikke alkalmazásában a támogatások bizonyos fajtáinak a közös piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánításáról (általános csoportmentességi rendelet). HL L 214, pp. 3-47.

Az Európai Parlament és a Tanács 1137/2008/EK rendelete (2008. október 22.). HL L 311 p. 1.

A Bizottság közleménye – Iránymutatás az EK-Szerződés 82. cikkének az erőfőlényben lévő vállalkozások versenykorlátozó visszaélő magatartására történő alkalmazásával kapcsolatos bizottsági jogérvényesítési prioritásokról (EGT-vonatkozású szöveg). HL C 45, 2009.2.24., pp. 7 – 20.

Az Európai Parlament és a Tanács 2009/29/EK irányelve (2009. április 23.) a 2003/87/EK irányelvnek az üvegházhatású gázok kibocsátási egységei Közösségen belüli kereskedelmi rendszerének továbbfejlesztése és kiterjesztése tekintetében történő módosításáról EGT-vonatkozású szöveg. HL L 140, 05/06/2009 o. 0063 – 0087.

A Bizottság határozatának összefoglalója (2009. május 13.) az EK-Szerződés 82. cikke és az EGT-megállapodás 54. cikke szerinti eljárásról (COMP/C-3/37.990. ügy – Intel). HL C 227, 22/09/2009 o. 0013 – 0017.

2010/572/EU: A Bizottság ajánlása (2010. szeptember 20.) az újgenerációs hozzáférési hálózatokhoz (NGA) való szabályozott hozzáférésről. HL L 251, 25/09/2010 o. 0035 – 0048.

A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak, és a Régiók Bizottságának - Az európai vízkészletek megőrzésére irányuló terv COM(2012) 673 final.

Commission regulation (EU) No .../..of XXX amending Regulation (EU) No 1031/2010 in particular to determine the volumes of greenhouse gas emission allowances to be auctioned in 2013-2020. Elérhető: http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/cap/auctioning/docs/draft_ar_amendment_20120724_en.pdf. (Ellenőrizve: 2013. február 24.)

Egyéb

Recommendation of the Council on Guiding Principles concerning International Economic Aspects of Environmental Policies. 26 May 1972 - C(72)128 (OECD)

OSPAR Konvenció az észak-kelet-atlanti tengeri környezet védelméről. Elérhető: http://www.ospar.org/html_documents/ospar/html/ospar_convention_e_updated_text_2007.pdf (Ellenőrizve: 2013. május 5.)

CIS, Guidance document no. 1. Economics and the environment. The implementation challenge of the Water Framework Directive. Working group 2.6 WATECO. (Továbbiakban: CIS Guidance doc. no. 1. Elérhető: http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/facts_figures/guidance_docs_en.htm (Ellenőrizve: 2013. február 22.)

Common implementation strategy for the water framework directive (2000/60/EC). Strategic document, 1 May 2001. Elérhető: <http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/objectives/pdf/strategy.pdf> (Ellenőrizve: 2013. február 22.)

Convention on Civil Liability for Damage Resulting from Activities Dangerous to the Environment, Lugano, 21. VI. 1993.

Commission Staff Working Document – The Fitness Check of the EU Freshwater Policy. SWD(2012) 393 final. Elérhető: <http://ec.europa.eu/environment/water/blueprint/pdf/SWD-2012-393.pdf> (Ellenőrizve: 2013. január 7.)

IV. Egyéb

Bishop, M., “Economics A-Z terms”, The Economist. <http://www.economist.com/economics-a-to-z/e#node-21529743> (Ellenőrizve: 2013. március 1.)

Caplan, B., Externalities – The Concise encyclopedia of economics. <http://www.econlib.org/library/Enc/Externalities.html> (Ellenőrizve: 2013. március 1.)

A Review of Water Services in the EU under liberalisation and privatisation pressures. European Environmental Bureau, EEB Publication Number 2002/012, Brussels, 2012.

Professor Martin Cave, *Independent Review of Competition and Innovation in Water Markets: Final report.* April 2009. Elérhető: <http://archive.defra.gov.uk/environment/quality/water/industry/cavereview/documents/cavereview-finalreport.pdf> (Ellenőrizve: 2013. február 25.)

Renault, D., *Generalities on Multiple Use of Water*, FAO-tanulmány. Elérhető: <http://www.fao.org/nr/water/docs/Generalities-on-MUS.pdf> (Ellenőrizve: 2013. március 6.)

Size and Scope economies in Water and Wastewater services. An investigation into economies of size and scope associated with alternative structures for the Water Corporation’s activities. ACIL Tasman. 2007. Elérhető: <http://www.erawa.com.au/cproot/6227/2/ACIL%20Tasman%20-%20Size%20and%20Scope%20Economies%20in%20Water%20and%20Wastewater%20Services.pdf> (Ellenőrizve: 2013. február 27.)

Sources of International Water Law. FAO Legislative Study, 65. Rome, 1998.

Water Liberalisation Scenarios (Euromarket) <http://ecologic.eu/877> (Ellenőrizve: 2013. március 2.) vagy <http://www.unesco-ihe.org/Project-Activities/Project-Portfolio/EUROMARKET-Water-Liberalisation-Scenarios> (Ellenőrizve: 2013. március 2.)

ESAWADI – Ecosystem Services Approach for Water Framework Directive Implementation, German Case Study Report. seeconsult and InterSus. December 2012. Elérhető: http://www.esawadi.eu/IMG/pdf/ESAWADI_German_CS_FINAL.pdf (Ellenőrizve: 2013. február 27.)

Euromarket, *Water Liberalisation Scenarios - Analysis of the European Union's explicit and implicit policies and approaches in the large water sector*, Final Report, 2003.

Synovate UK, *Exploring views on the potential for more active water rights trading*, 5 December 2008. Elérhető: http://www.ofwat.gov.uk/competition/review/pap_rsh_syndovatedec08.pdf (Ellenőrizve: 2013. február 23.)

Ofwat, Price review 2009: <http://www.ofwat.gov.uk/pricereview/pr09faqs> (Ellenőrizve: 2013. február 25.)

Privatisation of Public Services and the Impact on Quality, Employment and Productivity (PIQUE). Project 'Privatisation of Public Services and the Impact on Quality, Employment and Productivity' (Contract No. CIT5-2006-028478). Elérhető: http://www.pique.at/reports/pubs/PIQUE_SummaryReport_Download_May2009.pdf (Ellenőrizve: 2013. február 27.)

The development of the water industry in England and Wales. Ofwat – Defra, 2006. Elérhető: http://www.ofwat.gov.uk/publications/commissioned/rpt_com_devwatindust270106.pdf (Ellenőrizve: 2013. február 25.)

The introduction of Competition into the Scottish Water Industry: A consumer perspective. Waterwatch Scotland - August 2010

Consumer Council for Water. Bővebben: <http://www.ccwater.org.uk/> (Ellenőrizve: 2013. február 24.)

Water supply licensing – guidance on eligibility. Elérhető: http://www.ofwat.gov.uk/competition/wsl/gud_pro_wslelig.pdf (Ellenőrizve: 2013. február 25.)

Ofwat Glossary of terms. Elérhető: http://www.ofwat.gov.uk/aboutofwat/gud_pro_ofwatglossary.pdf (Ellenőrizve: 2013. február 25.)

Az Environment Agency honlapja: <http://www.environment-agency.gov.uk/aboutus/default.aspx> (Ellenőrizve: 2013. március 15.)

The 2007-08 Annual Report, Environment Agency (UK): <http://publications.environment-agency.gov.uk/pdf/GEHO0708BOFC-e-e.pdf> (Ellenőrizve: 2013. február 25.)

Ofwat, Water supply licensing: <https://www.ofwat.gov.uk/competition/wsl/> (Ellenőrizve: 2013. február 25.)

http://www.ofwat.gov.uk/publications/commissioned/rpt_com_devwatindust270106.pdf (Ellenőrizve: 2013. február 25.)

WSL 13/05: <http://www.ofwat.gov.uk/aptrix/ofwat/publish.nsf/Content/WSL> (Ellenőrizve: 2013. március 15.)

Office of Fair Trading (UK) honlapja: <http://www.offt.gov.uk/> (Ellenőrizve: 2013. február 25.)

A francia vízügyi hatóság honlapja: <http://www.onema.fr/> (Ellenőrizve: 2013. február 26.)

Competition Commission (UK) honlapja: <http://www.competition-commission.org.uk/about-us> (Ellenőrizve: 2013. február 25.)

Water for Life, Market reform proposals, December 2011. Department for Environment, Food and Rural Affairs. Elérhető: <http://www.defra.gov.uk/publications/files/water-for-life-market-proposals.pdf> (Ellenőrizve: 2013. február 25.)

Jurisdiction, Power and Proceedings of the Tribunal. Elérhető: <http://www.greentribunal.in/about-us.php?id=5> (Ellenőrizve: 2013. január 26.)

Statutory Instruments (2000), No. 3184. Regulations as amended by S.I. 2001/2885, S.I. 2002/2469, S.I.2005/2035 and S.I. 2007/2734. Elérhető itt: <http://www.dwi.gov.uk/stakeholders/legislation/wqregs2007cons.pdf> (Ellenőrizve: 2013. február 25.)

Az ENSZ Éghajlat-változási Keretegyezmény Konferenciája. 2011. november-december., Durban, Dél-Afrika. A konferenciáról bővebben: http://unfccc.int/meetings/durban_nov_2011/meeting/6245.php (Ellenőrizve: 2013. március 2.)

Az ENSZ Rio+20 Fenntartható Fejlődés Konferenciája. 2012. június 20-22. Rio De Janeiro, Brazília. A konferenciáról bővebben: <http://www.uncsd2012.org/> (Ellenőrizve: 2013. március 2.)

The Dublin Statement on Water and Sustainable Development, 1992. Elérhető: <http://www.wmo.int/pages/prog/hwrp/documents/english/icwedece.html> (Ellenőrizve: 2013. február 20.)

Recommendation on Payments for Ecosystem Services in Integrated Water Resources Management, United Nations Economic Commission for Europe. UN Doc. ECE/MP.WAT/22, 2007.

Civil Aviation Authority: Airport Regulation, 2005. Elérhető: http://www.caa.co.uk/docs/5/ergdocs/erg_ercp_airportregulation_may05.pdf (Ellenőrizve: 2013. február 22.)

European Commission – The Intel Antitrust case. Elérhető: <http://ec.europa.eu/competition/sectors/ICT/intel.html> (Ellenőrizve: 2013. február 22.)

Drinking Water Inspectorate, Reports. Elérhető: <http://dwi.defra.gov.uk/about/annual-report/2011/index.htm> (Ellenőrizve: 2013. február 25.)

Háttéranyag - A víz és a szennyvízhálózat emberi jog! elnevezésű európai polgári kezdeményezéshez. Elérhető:

<http://www.right2water.eu/sites/water/files/ECI%20background%20note%20-%20Final%20HU.pdf> (Ellenőrizve: 2013. március 11.)

European waters – assessment and pressures. European Environment Agency. EEA Report 8/2012. <http://www.eea.europa.eu/publications/european-waters-assessment-2012> (Ellenőrizve: 2013. január 11.)

Public Consultation to Support the Fitness Check of EU Freshwater Policy - Analysis of the Responses. 28 March 2012. Elérhető: http://www.ieep.eu/assets/917/public_20consultation_20report.pdf (Ellenőrizve: 2013. február 24.)

MIT Interim Report, *The European Carbon Market in Action: Lessons from the First Trading Period*, Report No. 162, June 2008.

Dealing with post-decentralisation implications in the water sector. OECD- study, 2009. Elérhető: <http://www.oecd.org/environment/outreach/44096445.pdf> (Ellenőrizve: 2013. február 26.)

Water consumption. OECD Factbook 2011-2012. Elérhető: <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/3011041ec076.pdf?expires=1362046930&id=id&accname=guest&checksum=2DA8C3B7C52C22CC9378979A9D0010BD> (Ellenőrizve: 2013. február 28.)

OECD – *Glossary of statistical terms.* Elérhető: <http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=2913> (Ellenőrizve: 2013. március 7.)

Non-Renewable Groundwater Resources – A guidebook on socially-sustainable management for water policy makers, UNESCO. Ed.: Foster, S. and Loucks, D.P., 2006.

European Experience of Air Transport Liberalization, ICAO Case Studies, 2003. Elérhető: http://www.icao.int/icao/en/atb/ecp/CaseStudies/EuropeLiberalization_En.pdf (Ellenőrizve: 2013. február 24.)

World Water Forum – Final Report, WWF5 Istanbul Water Guide, Item No 5, 2009. Elérhető: http://www.worldwaterforum5.org/fileadmin/WWF5/Final_Report/WWF5_Final_Report_EN_G.pdf (Ellenőrizve: 2013. március 7.)

Water Reports - Review of World Water Resources by Country, Food and Agricultural Organization. Elérhető: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/005/y4473E/y4473E00.pdf> és <http://www.fao.org/docrep/005/Y4473E/y4473e06.htm> (Ellenőrizve: 2013. március 11.)

Law for water management: a guide to concepts and effective approaches. (Ed's: Vapnek, J. et al.) FAO Legislative Study 101, Rome, 2009.

Objectives of competition law and policy: Towards a coherent strategy for promoting competition and development, UNCTAD document. Elérhető:

[http://www.ifc.org/ifcext/fias.nsf/AttachmentsByTitle/Conferences_CompensationPolicyTanz_Hassan+Qaqaya.prn.pdf/\\$FILE/Conferences_CompensationPolicyTanz_Hassan+Qaqaya.prn.pdf](http://www.ifc.org/ifcext/fias.nsf/AttachmentsByTitle/Conferences_CompensationPolicyTanz_Hassan+Qaqaya.prn.pdf/$FILE/Conferences_CompensationPolicyTanz_Hassan+Qaqaya.prn.pdf) (Ellenőrizve: 2013. február 25.)

WTO, *Services sectoral classification list*. MTN.GNS/W/120. 1991.

WTO, S/CSS/W/38. 22.12.2000. *Communication from the European Communities and their Member States*.

WTO, GATS – *Facts and Fiction*. 2005. Elérhető: http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/gatsfacts1004_e.pdf (Ellenőrizve: 2013. május 19.) Állami Számvevőszék, *Jelentés a vizek védelmének és a vízgazdálkodási feladatok ellátásának ellenőrzéséről*. 1049. sz. jelentés, 2011 február.

A hazai víz- és csatornamű üzemeltetési piac feltárása, a víz- és csatornaművek árazási, árszabályozási gyakorlatának vizsgálata. Gazdasági Versenyhivatal, Versenykultúra Központ tanulmány (Expert Consulting), 2008.

Lessons for the water and sewerage industry from retail competition in the utility sector. Deloitte report, 9 February 2011, p. 19. Elérhető: http://www.deloitte.com/assets/Dcom-UnitedKingdom/Local%20Assets/Documents/Industries/EIU/Water/UK_EIU_Lessonsfromretailcompetitionintheutilitysector.pdf (Ellenőrizve: 2013. március 2.)

Emissions Trading Scheme (Eu ETS), official site of the European Commission. Elérhető: http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/index_en.htm (Ellenőrizve: 2013. február 24.)

Communication from the Commission - *Europe's Environment: What directions for the future? The Global Assessment of the European Community Programme of Policy and Action in relation to the environment and sustainable development, 'Towards Sustainability'*. COM(1999) 543 final. Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:1999:0543:FIN:EN:PDF> (Ellenőrizve: 2013. február 13.)

A 2000/60/EK irányelv nyelvi változatai: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0060:hu:HTML> (Ellenőrizve: 2013. március 7.)

Consultation on review of the auction time profile for the EU Emissions Trading System: http://ec.europa.eu/clima/consultations/0016/index_en.htm (Ellenőrizve: 2013. február 24.)

A Bizottság kartell-ügyekkel kapcsolatos statisztikái. Elérhető: <http://ec.europa.eu/competition/cartels/statistics/statistics.pdf> (Ellenőrizve: 2013. február 25.)

What is a "fitness check"? Elérhető: http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/evaluation/docs/fitness_check_en.pdf (Ellenőrizve: 2013. január 23.)

Jogsértések (EU) - http://ec.europa.eu/eu_law/infringements/infringements_hu.htm (Ellenőrizve: 2013. február 24.)

Towards efficient use of water resources in Europe. Az Európai Környezetvédelmi Ügynökség (EEA) jelentése, No. 1/2012.

A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának, „Erőforrás-hatékony Európa – Az Európa 2020 stratégia keretébe illeszkedő kiemelt kezdeményezés”. 2011.1.26. COM(2011) 21 végleges.

A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Jelentés a 2002/21/EK irányelvvel összhangban az elektronikus hírközlő hálózatokra és az elektronikus hírközlési szolgáltatásokra vonatkozó európai uniós keretszabályozás felülvizsgálatának eredményeiről és a 2007. évi reformjavaslatok összefoglalása. COM(2007) 696 végleges

Report from the Commission to the European Parliament and the Council. The state of the European carbon market in 2012. COM(2012) 652 final

A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, a Szociális és Gazdasági Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – Az európai vízkészletek megőrzésére irányuló terv COM(2012) 673 final.

Commission Guidance document „N° 1 - Economics and the Environment - The Implementation Challenge of the Water Framework Directive”, Elérhető itt: http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/facts_figures/guidance_docs_en.htm (Ellenőrizve: 2013. február 26.)

„Informal Consultation on Sustainable Development Indicators”, 24 July 2012 – 15 October 2012. Elérhető itt: <http://www.defra.gov.uk/consult/files/sus-dev-indicators-consult-doc.pdf> (Ellenőrizve: 2013. január 11.)

A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és Tanácsnak. Az Európai Unióban a vízhiány és az aszály jelentette kihívás kezeléséről. COM (2007) 414 végleges

A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak - Az Európai Unióban a vízhiány és az aszály jelentette kihívás kezeléséről (EGT-vonatkozású szöveg) {SEC(2007) 993}{SEC(2007) 996}. COM/2007/0414 final

Európai Környezetvédelmi Ügynökség 1995. november 15-én benyújtott, „Az Európai Unió környezetének helyzete 1995-ben” témájú jelentése.

Vitanap a közműszolgáltatásokról. Szilágyi László (LMP) hozzászólása. <http://www.szilagylaszlo.hu/content/vitanap-k%C3%B6zm%C5%B1szolg%C3%A1ltat%C3%A1sokr%C3%B3l> (Ellenőrizve: 2013. március 12.)

The Stern Review on the Economics of Climate Change, 2006. http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.hm-treasury.gov.uk/sternreview_index.htm (Ellenőrizve: 2013. február 11.)

Attitudes of Europeans towards water – related issues. Flash Eurobarometer 344 – TNS Political and Social. March 2012.

Freshwater resources per inhabitant. Eurostat – 2009. Elérhető: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:Freshwater_resources_per_inhabitant_-_long-term_average_%281%29_%281_000_m%C2%B3_per_inhabitant%29.png&filetimestamp=20121214153649 (Ellenőrizve: 2013. február 28.)

Total freshwater abstraction by public water supply. Eurostat – 2009. Elérhető: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:Total_freshwater_abstraction_by_public_water_supply,_2009_%281%29_%28m%C2%B3_per_inhabitant%29.png&filetimestamp=20121203155052 (Ellenőrizve: 2013. február 28.)

Water statistics – September 2012. Eurostat. Elérhető: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Water_statistics (Ellenőrizve: 2013. február 28.)

State Aid reform 2005 – 2009: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/reform/archive.html (Ellenőrizve: 2012. február 24.)

„A Water Blueprint – taking stock, moving forward”, http://ec.europa.eu/environment/water/blueprint/index_en.htm (Ellenőrizve: 2013. február 27.)

"Communication of the Commission on “Internal Market Strategy/Priorities 2003-2006”, May 7, 2003. MEMO (2003) 238 final.

Ecologic events: www.ecologic-events.eu (Ellenőrizve: 2013. február 24.)

Az európai elektronikus kommunikáció és média szabályozhatóságainak a honlapja. Elérhető: www.erg.eu.int (Ellenőrizve: 2013. március 2.)

„2nd stakeholder workshop for the fitness check of EU freshwater policy”, March 2012. 3. p. Compiled by: Kampa, E. et al., European Commission. Elérhető itt: http://ecologic-events.eu/Fitness-Check-Workshop/sites/default/files/Conclusions_FC_2nd_Stakeholder_WS.pdf (Ellenőrizve: 2013. január 11.)

Az Európa 2020 stratégia az EU 2010-2020 közötti időszakra szóló növekedési stratégiája. Elérhető: http://ec.europa.eu/europe2020/index_hu.htm (Ellenőrizve: 2013. február 26.)

Berliner Wassertisch. Elérhető: <http://berliner-wassertisch.net/> (Ellenőrizve: 2013. február 26.)

„Branchenbild der deutschen Wasserwirtschaft, 2011.” Elérhető: http://de.dwa.de/tl_files/media/content/PDFs/Abteilung_AuG/WEB-Branchenbild-dt-wasserwirtschaft-2011.pdf (Ellenőrizve: 2013. február 26.)

ENA, Direction des études. „Options d’approfondissement”. Groupe n° 9 : La Délégation de service public. Un modèle à repenser?, fév. 2009.

„Competitive water market set to number 26,000 as eligibility threshold is lowered to 5MI”. Utility Week, 29 September 2009. Elérhető: http://www.utilityweek.co.uk/news/news_story.asp?id=68941&title=Competitive+water+market+set+to+number+26%2C000+as+eligibility+threshold+is+lowered+to+5MI (Ellenőrizve: 2013. február 25.)

„UK: Final Cave report on water markets is published (28/04/09)”. International Water Association Publishing. Elérhető: <http://www.iwapublishing.com/template.cfm?name=news298> (Ellenőrizve: 2013. február 18.)

„Suez and Veolia held merger talks”: <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/76d1292a-1b33-11e2-b480-00144feabdc0.html#axzz29v3HKJVK> (Ellenőrizve: 2013. február 2.)

„Veolia, Suez Had Discussed Tie-up”: <http://online.wsj.com/article/SB10000872396390444868204578068822355547746.html> (Ellenőrizve: 2013. február 2.)

„Suez Environment denies Veolia merger under consideration”: <http://www.bloomberg.com/news/2012-10-20/suez-environnement-denies-veolia-merger-under-consideration.html> (Ellenőrizve: 2013. február 2.)

„Brussels to begin telecoms access price battle”, Euroactive.com. Elérhető: <http://www.euractiv.com/infosociety/brussels-telecoms-access-price-b-news-507908> (Ellenőrizve: 2013. március 11.)

„User pays for water pricing”. Elérhető itt: <http://www.mmg.com.au/local-news/country-news/user-pays-for-future-water-pricing-1.24286> (Ellenőrizve: 2013. február 12.)

„ACTEW encourages public submissions on water pricing”. Elérhető: <http://www.actew.com.au/News%20and%20Publications/News%20and%20Events/2012/July/31/ACTEW%20encourages%20public%20submissions%20on%20water%20pricing.aspx> (Ellenőrizve: 2013. február 12.)

„The pricing of water”, elérhető itt: <http://tribune.com.pk/story/419218/the-pricing-of-water/> (Ellenőrizve: 2013. február 12.)

„Water, water everywhere but prices still rising”, elérhető itt: <http://www.publicserviceeurope.com/article/2312/water-water-everywhere-but-prices-still-rising> (Ellenőrizve: 2013. február 12.)

„Czech may lose EU subsidies for water systems, Hospodarske Says”, elérhető itt: <http://www.bloomberg.com/news/2012-07-24/czechs-may-lose-eu-subsidies-for-water-systems-hospodarske-says.html> (Ellenőrizve: 2013. február 12.)

„Algarve town halls raise water prices” <http://www.theportugalnews.com/news/algarve-town-halls-raise-water-prices/26474> (Ellenőrizve: 2013. február 12.)

"Europe needs to use water more efficiently". European Environment Agency press release, 29 November 2012. Elérhető: <http://www.eea.europa.eu/pressroom/newsreleases/europe-needs-to-use-water> (2013. február 14.)

"French Water Companies Making Abusive Profits". Elérhető: http://www.french-property.com/news/french_life/water_companies_france/ (Ellenőrizve: 2013. február 18.)

Zillman, M.P., *Academic and Scholar Search Engines and Sources*. Adatbázis. Elérhető: <http://whitepapers.virtualprivatelibrary.net/Scholar.pdf> (Ellenőrizve: 2013. március 2.)

Der BDEW Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft e.V., Berlin honlapja: www.bdew.de (Ellenőrizve: 2013. február 26.)

IP/12/536. "Environment: Commission refers Germany to Court over incomplete cost recovery for water services"

IP/12/653. "Environment: Commission urges Austria to comply with EU law on water services"

IP/12/220. "Környezetvédelem: a jobb végrehajtás nemcsak környezetünket, hanem pénztárcánkat is kíméli."

IP/11/1147. „Digitális menetrend: nyilvános konzultáció a távközlési hálózatokhoz történő hozzáférésről”.

IP/08/80., "Boosting growth and jobs by meeting our climate change commitments"

IP/12/536. "Environment: Commission refers Germany to Court over incomplete cost recovery for water services"

IP/12/26. "Antitrust: Commission opens proceedings against companies in French water sector"

IP/12/1317. "Antitrust: Commission fines producers of TV and computer monitor tubes € 1.47 billion for two decade-long cartels"

MEMO/10/134: "Antitrust: la Commission confirme avoir mené des inspections en France auprès de plusieurs entreprises actives dans le secteur de l'eau et de l'assainissement "

MEMO/08/31, "Állami támogatás: a környezetvédelmi célú állami támogatásokról szóló iránymutatás – gyakran feltett kérdések"

Guidelines for drinking-water quality, third edition, incorporating first and second addenda: http://www.who.int/water_sanitation_health/dwq/gdwq3rev/en/ (Ellenőrizve: 2013. február 25.)

Consultation on Policy Options for the Blueprint to Safeguard Europe's waters: http://ec.europa.eu/environment/consultations/blueprint_en.htm (Ellenőrizve: 2013. január 11.)

Water rights, <http://www.cabnr.unr.edu/saito/classes/nres400/400%20water%20rights.F12.pdf> (Ellenőrizve: 2013. január 12.)

Water campaign: <http://www.right2water.eu/> (Ellenőrizve: 2013. március 11.)

US Fish and Wildlife Service, Water right definitions. Elérhető: http://www.fws.gov/mountain-prairie/wtr/water_rights_def.htm (Ellenőrizve: 2013. március 11.)

Nemzeti Víztechnológiai Platform – Stratégiai Kutatási Terv, 2010, p. 8. Elérhető: www.nvp.hu (Ellenőrizve: 2013. március 1.)

A Víz Keretirányelv hazai megvalósítása. Vízyűjtő-gazdálkodási terv. VKKI, 2009. december.

„A megyei Fidesz szerint nonprofit szervezet legyen a víziközmű-szolgáltató”, <http://egriugyek.hu/a-kornyek-ugye/1572-a-megyei-fidesz-szerint-nonprofit-szervezet-legyen-a-vizikoezm-szolgaltrato.html> (Ellenőrizve: 2013. február 22.)

„Lemondanak a prémiumról a vízszolgáltatók vezetői”, http://hvg.hu/karrier/20130208_Lemondanak_a_premiumrol_a_vizszolgaltatok (Ellenőrizve: 2013. február 22.)

Belügyminisztérium Vízügyi Igazgatás honlapja. Elérhető: <http://www.vizugy.hu/index.php?module=content&programelemid=63> (Ellenőrizve: 2013. február 23.)

Nemzeti Környezetügyi Intézet honlapja: <http://neki.gov.hu/> (Ellenőrizve: 2013. március 1.)

Az elmúlt évek magyarországi kötelező energia átvételi árai: <http://www.eh.gov.hu/hatosagi-arak-2/villamos-energia/kotelezo-atvetel.html> (Ellenőrizve: 2013. március 12.)

Magyar Víziközmű Szövetség Honlapja: <http://www.vizkincs.hu/> (Ellenőrizve: 2013. március 1.)

Fővárosi Vízművek honlapja, kalkulátor: http://vizmuvek.hu/hu/fovarosi-vizmuvek/lakossagi-ugyfelek/altalanos_informaciok/dijszabas/vizdj_vizdijkalkulator (Ellenőrizve: 2013. március 1.)

Az állami támogatásokra alkalmazandó cselekvési terv: http://europa.eu/legislation_summaries/competition/state_aid/126115_hu.htm (Ellenőrizve: 2013. február 19.)

<http://www.econom.hu/koltsegalapu-arkepzes/> (Ellenőrizve: 2013. május 4.)

<http://budapestwatersummit.hu/> (Ellenőrizve: 2013. március 19.)

<http://ec.europa.eu/environment/integration/research/newsalert/pdf/196na2.pdf> (Ellenőrizve: 2013. május 3.)

<http://www.globalwaterintel.com/archive/12/8/general/rain-spain-means-tradings-again.html>
(Ellenőrizve: 2013. május 3.)

www.watertime.net (Ellenőrizve: 2013. május 18.)

Az értekezés témájához kapcsolódó sajtó közlemények

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.

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> (Ellenőrizve: 2013. február 19.)

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.

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